

University of Groningen

De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving

Winter, Heinrich

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Winter, H., (2007). *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving*, 118 blz., jan. 03, 0001.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving

253

Onderzoek en beleid

De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving

N. Struiksma

J. de Ridder

H.B. Winter



RuG

Vakgroep Bestuursrecht
en Bestuurskunde



Pro Facto

JURIDISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK EN ADVIES



Boom Juridische uitgevers

Justitie



**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Onderzoek en beleid

De reeks Onderzoek en beleid omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.

Exemplaren van dit rapport kunnen worden besteld bij het distributiecentrum van Boom Juridische uitgevers:

Boom distributiecentrum te Meppel

Tel. 0522-23 75 55

Fax 0522-25 38 64

E-mail bdc@bdc.boom.nl

Voor ambtenaren van het Ministerie van Justitie is een beperkt aantal gratis exemplaren beschikbaar.

Deze kunnen worden besteld bij:

Bibliotheek WODC, kamer KO 14

Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Deze gratis levering geldt echter slechts zolang de voorraad strekt.

De integrale tekst van de WODC-rapporten is gratis te downloaden van www.wodc.nl.

Op www.wodc.nl is ook nadere informatie te vinden over andere WODC-publicaties.

© 2007 WODC

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978 90 5454 925 3

NUR 824

Voorwoord

De ontwikkeling van de maatschappelijke aandacht voor het milieu laat zien dat de publieke en politieke aandacht voor het thema milieu een cyclisch karakter heeft. Anthony Downs schreef in de jaren zeventig al over ‘up and down with ecology’¹ en wees als een van de eersten op dit fenomeen. Op dit moment lijkt na jaren van teruggang sprake van een weer groeiende belangstelling voor de milieuproblematiek. Ook de handhaving van de milieuregels, in het veld aangeduid als de *milieuhandhaving*, mag op groeiende aandacht rekenen.

Eerder uitgevoerd onderzoek maakte inzichtelijk dat milieuhandhaving vaak niet effectief is. De complexe aard van de milieuhandhaving speelt hierbij een rol, want veel milieuovertredingen vereisen zowel een strafrechtelijke als bestuurlijke aanpak, waarbij strafrechtelijke en bestuurlijke handhavers worden verondersteld samen te werken.

Tegen deze achtergrond is het hier voorliggende onderzoek uitgevoerd. Centraal staat de vraag onder welke omstandigheden milieuhandhaving effectief is. Is het wijs om met het oog op effectieve milieuhandhaving van een zaak, strafrechtelijke *of* bestuursrechtelijke instrumenten in te zetten of is het verstandiger te kiezen voor een combinatie van beide? Om deze vraag te beantwoorden introduceren de onderzoekers een eenvoudig toe te passen beslismodel dat maatstaven en beslisregels bevat, waarmee een indicatie kan worden verkregen van de effectiviteit van de milieuhandhaving.

De onderzoekers zijn erin geslaagd om de resultaten van het onderzoek, ook voor de niet juridisch geschoolde lezer, toegankelijk te rapporteren. Met het door hen beschreven beslismodel worden milieuhandhavers in staat gesteld om op relatief eenvoudige wijze te beoordelen langs welke weg een milieuovertreding kan worden gehandhaafd.

Prof. dr. Frans Leeuw
Directeur WODC

1 A. Downs, ‘Up and Down with Ecology: The Issue-Attention Cycle’, *The Public Interest* (28) Summer 1972, pp. 38-50.

Inhoud

Samenvatting	9
1 Een plaatsbepaling	13
1.1 Achtergrond	13
1.2 Probleemstelling en deelvragen	15
2 Strafrecht of bestuursrecht; 30 jaar denken over de verhouding	19
2.1 Het strafrecht als ultimum remedium	19
2.2 Verzet tegen de ultimum-remediumgedachte	21
2.3 Strafrecht nevens geschikt ... of dominant	24
2.4 Conclusie	26
3 De maatstaf voor vergelijking: effectiviteit	29
3.1 Effectieve handhaving	29
3.2 Algemene handhavingsdoelen: preventie, afschrikking en normbevestiging	30
3.3 Concrete handhavingsdoelen	30
3.4 Handhaving schematisch: de doelboom	31
3.5 Maatstaven voor effectiviteit	32
4 Variatie in effectiviteit: de kenmerken van het geval	39
4.1 Instrumentele afweging	39
4.2 Modelleren van de relatieve effectiviteit van instrumenten	42
5 Methodologische verantwoording	45
5.1 Effectiviteit en casestudy's	45
5.2 Selectie van casus	46
5.3 Kenmerken van de casus	47
6 De context van (effectieve) handhaving: samenwerkingsverbanden	51
6.1 Samenwerkingsverbanden: toelichting	51
6.2 Samenwerking in het arrondissement A	53
6.2.1 Normatieve samenwerking	53
6.2.2 Feitelijke samenwerking	55
6.2.3 Conclusie	61
6.3 Samenwerking in het arrondissement B	62
6.3.1 Normatieve samenwerking	62
6.3.2 Feitelijke samenwerking	63
6.3.3 Conclusie	66
6.4 Samenvattend schema samenwerkingsverbanden	67

7	Sanctionering in de praktijk	71
7.1	De sanctionering in de casus	71
7.2	Effectiviteit van het sanctie-instrumentarium	71
7.3	De keuze van het sanctie-instrumentarium	73
7.4	Gebrekkige handhaving	76
7.4.1	Recidive	77
7.4.2	Niet-herstelde milieuschade	81
7.5	Effectieve sanctionering	82
8	Slotbeschouwing	89
	Summary	97
	Literatuur	103
	Bijlage 1 Samenstelling van het onderzoeksteam	105
	Bijlage 2 Samenstelling van de begeleidingscommissie	107
	Bijlage 3 Protocol analyse milieudossiers	109
	Bijlage 4 Deelnemers en stellingen expert meeting	111

Samenvatting

De vraag die in dit onderzoek centraal stond is: *wat is in welke situatie de meest effectieve inzet van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke middelen bij de handhaving van het milieurecht door het openbaar bestuur en het Openbaar Ministerie?* Deze vraag impliceert dat de relatieve effectiviteit van de inzet van verschillende handhavingsmiddelen afhangt van de omstandigheden van het geval waarin handhavend wordt opgetreden. De opdracht voor dit onderzoek werd verstrekt medio 2005. Begin 2004 had het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving, na uitvoerige beraadslagingen, een landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving vastgesteld. Deze handhavingsstrategie bevatte afspraken over de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Al gauw ontstond binnen het OM onvrede over de implementatie van de strategie: de strafrechtelijke handhaving zou niet voldoende aan bod komen. Het onderhavige onderzoek had onder meer tot doel enig inzicht te verwerven in de relatieve waarde van het strafrecht en het bestuursrecht in de praktijk van milieuhandhaving.

Het denken over de rol van het strafrecht bij handhaving van milieuwetgeving en over de 'taakverdeling' tussen strafrechtelijke en bestuurlijke milieuhandhaving heeft de afgelopen dertig jaar een sterke verandering ondergaan. In de beginjaren van de milieuwetgeving werd het strafrecht welhaast vanzelfsprekend als ultimatum remedium beschouwd, tegenwoordig is strafrechtelijke handhaving volgens de vigerende *Aanwijzing handhaving milieurecht* van het OM eerder regel dan uitzondering. Het is opvallend dat de ideeën over de werking van handhavingsinstrumenten zo radicaal konden veranderen zonder dat daar veel systematische empirische kennis aan ten grondslag lag. Zowel de oude ultimatum-remediumbenadering als de huidige aanpak van de *Aanwijzing handhaving milieurecht* zijn eerst en vooral *opvattingen*, in meerdere of mindere mate geschraagd door casuïstische ervaring. Die opvattingen omvatten een aantal meer of minder expliciete veronderstellingen over de werking en de effectiviteit van de inzet van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke middelen. Deze veronderstellingen zijn als uitgangspunt genomen bij het onderhavige onderzoek naar de handhavingspraktijk.

In het denken over de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving zijn twee benaderingen te onderscheiden, een principiële en een praktische benadering. De principiële of normatieve benadering heeft zijn aangrijpingspunt in de ernst van de overtreding: 'hoe groter het kwaad, des te meer aanleiding voor strafrechtelijk optreden'. De praktische benadering beschouwt handhaving en sanctionering als een middel. Voor handhaving is een pakket aan zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke instrumenten beschikbaar. De keuze voor een instrument of een combinatie van instrumenten zou bepaald moeten worden door inzicht in de effectiviteit van dat instrument in een gegeven situatie.

Dit onderzoek sluit aan bij de praktische of instrumentele benadering. De vraag is immers of en onder welke omstandigheden de inzet van strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen het meest effectief is. De in de literatuur genoemde veronderstellingen over de relatieve effectiviteit van handavingsinstrumenten in bepaalde situaties zijn nauwelijks empirisch onderbouwd. Zij bezitten echter wel een aanzienlijke mate van plausibiliteit. Daarom hebben we deze veronderstellingen tot uitgangspunt van het empirisch onderzoek genomen. We hebben ze geïntegreerd in één beslismodel van relatieve effectiviteit. Aan de hand van het empirisch onderzoek hebben we de verschillende onderdelen van het beslismodel op hun houdbaarheid beoordeeld.

Om de vraag naar de effectiviteit van handhaving te kunnen beantwoorden is het nodig vast te stellen wat in dit verband onder effectiviteit moet worden verstaan. In het onderzoek is aantal mogelijke maatstaven voor de effectiviteit van milieuhandhaving gepresenteerd. Dit mondt uit in een zgn. doelboom. Hieruit zijn diverse maatstaven voor de effectiviteit van handhaving af te leiden. Niet alle maatstaven zijn geschikt om toe te passen in de empirische fase, bijvoorbeeld omdat ze binnen de kaders van dit onderzoek niet te operationaliseren zijn. Uiteindelijk zijn we tot de volgende hanteerbare criteria gekomen:

- is de milieuovertreding beëindigd?
- zijn eventuele milieuschadelijke gevolgen – indien mogelijk – ongedaan gemaakt?
- is er sprake van specifieke preventieve werking (oftewel, ontbreken van recidive)?
- is sprake van gedragsverandering (normconformer gedrag) bij de overtreder?

In algemene zin kan gesteld worden dat we de eerstgenoemde drie maatstaven als belangrijkste maatstaven beschouwen voor effectiviteit. Als één van deze drie maatstaven negatief is (oftewel, de overtreding is niet beëindigd, de milieuschade is niet hersteld of er is geen preventieve werking) dan beschouwen we de handhaving in principe als ineffectief. Indien zich echter een significante gedragsverandering heeft gemanifesteerd die direct te herleiden is tot de handavingsactiviteiten én er is aan maximaal één van de andere maatstaven niet voldaan, dan karakteriseren we handhaving als deels effectief.

Om de criteria toe te passen zijn binnen twee arrondissementen 58 casestudy's uitgevoerd. Een *case* is gedefinieerd als een overtreding van milieuvoorschriften door een bedrijf (inrichting) waarop hetzij bestuurlijk, hetzij strafrechtelijk, hetzij in een combinatie van beide handhavend is opgetreden. Van elke casus zijn de strafrechtelijke en bestuurlijke dossiers (voor zover aanwezig) bestudeerd. Ook zijn de handhavers in kwestie over de zaak geïnterviewd, teneinde informatie te krijgen die niet uit het

dossier is op te maken. Op grond daarvan is het totale handhavingsproces gereconstrueerd. Met de casestudy's werd beoogd meer inzicht te krijgen in de relatieve effectiviteit van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctioneringsinstrumenten in verschillende handhavingssituaties. Onderzocht is in hoeverre het eerder genoemde beslismodel wordt ondersteund door ervaringen uit de praktijk.

Uit een analyse van de casestudy's blijkt dat in een derde van de casus niet gehandhaafd is zoals op grond van het beslismodel verondersteld mocht worden. De meest voorkomende afwijking is dat alleen bestuurlijk wordt gehandhaafd waar volgens het beslismodel een combinatie van strafrecht en bestuursrecht aangewezen zou zijn. Indien dit het geval was, bleek in de helft van de gevallen sprake van recidive. Het is niet onaanneemelijk dat recidive in die gevallen had kunnen worden voorkomen indien er ook strafrechtelijk was vervolgd.

Strafrechtelijke handhaving is echter geen garantie voor het ontbreken van recidive, zo blijkt uit de casus. Er blijken minstens twee andere factoren van invloed te zijn op de uiteindelijke effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving en met name op het voorkomen van recidive, te weten:

- lage transacties lijken in veel gevallen (malafide gedrag bijvoorbeeld) geen of weinig preventieve werking te hebben;
- een lange duur tussen pleegdatum en veroordeling lijkt een groot deel van de preventieve werking van strafrechtelijke sanctionering weg te nemen, terwijl in bijna alle casus waarin wél sprake was van lik op stuk, de handhaving effectief bleek.

In vijf casus is de handhaving niet effectief geweest doordat de milieuschade niet hersteld is. Opvallend is dat hierbij in vier van de vijf gevallen geen dwangmiddelen zijn ingezet die gericht waren op herstel van de schade, maar alleen op het beëindigen van de overtreding. Bestuursdwang wordt maar sporadisch toegepast. In de casus waarin het wel is toegepast, bleek het zeer effectief. Zelfs voorheen veelvuldig recidiverende bedrijven met soms malafide trekjes die in de casus vertegenwoordigd waren, blijken in veel gevallen niet opnieuw in overtreding te gaan indien er bestuursdwang is toegepast. Ook het OM heeft in zeer weinig (twee) casus gebruikgemaakt van haar reparatoire bevoegdheden, zoals het opleggen van een voorlopige maatregel. Wat ook opvalt is dat het OM in zeer weinig casus economisch voordeel afroemt, ondanks dat er in 49 van de 58 casus sprake van economisch voordeel.

De onderlinge samenwerking tussen de handhavingsinstanties (bestuurlijk en strafrechtelijk) blijkt een succesfactor te zijn – of beter gezegd, het ontbreken van samenwerking blijkt een faalfactor. In weinig effectieve casus was sprake van inhoudelijke samenwerking, terwijl in een aantal moeilijke casus (malafide, notoire recidiverende bedrijven) die succesvol zijn gehandhaafd, juist wel intensief is samengewerkt. De matige samen-

werking tussen de handhavingspartners sluit aan bij de eerdere constatering dat de op basis van het beslismodel geëigende wijze van handhaving (bestuurlijk en/of strafrechtelijk) in de praktijk te weinig gestalte krijgt. Juist ook in die gevallen waarin het beslismodel samenwerking indiceert, blijft zij te vaak achterwege. Dit past in het algemene beeld dat door de interviews en de analyse van de casus werd opgeroepen. De keuze wie in welk geval handhavend zal optreden, komt op tamelijk willekeurige wijze tot stand. Afstemming over gezamenlijke 'handhaving op maat', inhoudelijke samenwerking en casusgericht overleg vinden doorgaans op z'n best plaats in zware zaken, bij aanhoudende recidive of apert malafide bedrijven. Het bestuursorgaan en het Openbaar Ministerie handhaven elk binnen hun eigen verantwoordelijkheid en voelen zich daarbij niet afhankelijk van of gebonden aan de eventuele handhaving door de andere instantie.

Het onderzoek is uitgemond in een beslismodel dat op basis van de bevindingen van de casestudy's nader is verfijnd. Op grond van het beslismodel kan op basis van kenmerken van het delict en de overtreder bepaald worden op welke wijze idealiter gehandhaafd zou moeten worden. Bij de toepassing van het model moet voor een optimale effectiviteit van de handhaving aan een aantal, eerder genoemde randvoorwaarden voor een effectieve handhaving worden voldaan. Hierbij kan gedacht worden aan aspecten als tijdig, snel (lik op stuk) en adequaat (doorpakken door bestuur en OM) handhaven.

1 Een plaatsbepaling

1.1 Achtergrond

Hoewel de ontwikkeling van het moderne milieubeleid zo'n veertig jaar geleden van start ging, is de gerichte beleidsmatige aandacht voor de sanctionerende handhaving van de milieuregelgeving van veel recenter datum. Begin jaren tachtig werd Nederland opgeschrikt door de zgn. Uniser-affaire. Uniser was een afvalverwerkingsbedrijf dat op grote schaal en structureel zware milieudelicten pleegde, zoals het illegaal lozen en storten van afval en het vermengen van huishoudelijk afval met chemisch afval en afgewerkte olie. Deze affaire zou, naar later bleek, een keerpunt gaan vormen op het punt van de handhaving van het Nederlandse milieubeleid. Uit analyses van deze affaire werd de conclusie getrokken dat de handhaving op het milieuterrein verbeterd diende te worden. Duidelijk werd dat de milieuhandhaving tot dan toe voornamelijk verricht werd door individuele handhavers met een als hobbyistisch te typeren ijver. Vastgesteld werd dat de milieuhandhaving voortaan gestructureerd zou moeten plaatsvinden. Ook zou er meer samengewerkt moeten worden tussen de verschillende instanties en overheden die zich met de handhaving van het milieubeleid bezighielden.

Eind jaren tachtig verschenen het *Nationaal Milieubeleidsplan* (NMP, 1988-1989) en het aangescherpte *Nationaal Milieubeleidsplan Plus* (NMP-Plus, 1989-1990). In deze beleidsplannen werd handhaving als een belangrijk onderdeel van het milieubeleid gezien. Eind 1990 publiceerde het Coördinerend Politie Beraad het milieubeleidsplan *Handhaven of verliezen*. Hierin werd gepleit voor integratie van de milieutaak in het totaal van de werkzaamheden voor de politie. In 1991 werd in een publicatie van het WODC dan ook een nieuwe taak van de politie 'aangekondigd':

'De politie krijgt een groene pet. Met de uitvoering van het Nationaal Milieubeleidsplan Plus wordt van iedere uitvoerende politiefunctionaris verwacht dat hij/zij ogen en oren, en in dit verband ook de neus de kost geeft om milieuzaken op zijn minst te signaleren. Handhaving van de milieuwetgeving is nu een taak van de politie, die geïntegreerd moet worden in de basispolitiezorg. Aandacht voor de handhaving is daarmee niet meer de zaak van enkelen binnen de politieorganisatie, zoals tot voor enige tijd het geval was. De pioniers op het terrein van de milieuhandhaving mogen zich daarbij in een groter wordend respect verheugen. Zo'n tien jaar geleden werden zij nog als 'milieufreaks' aangemerkt, later werden dat 'milieuhobbyisten'. Politieële milieuhandhaving nu is niet langer een zaak van hobbyisten, maar een zaak van elke politieman en -vrouw. De politie heeft er dus een taak bij.'²

De bestuurlijke bemoeienis met inrichtingen concentreerde zich tot het begin van de jaren negentig rond de milieuvergunning – en dat was veel meer dan alleen maar regulering.

‘De betekenis van de vergunning ligt eerst en vooral in de omstandigheid dat de vergunningplicht de institutionele grondslag vormt voor een min of meer permanente relatie tussen een bedrijf en het bevoegd gezag over de milieukundige aspecten van dat bedrijf. In die relatie kan van alles aan de orde komen. De rol van het bevoegd gezag kan variëren van bevestigend – als een bedrijf een geavanceerde procesgeïntegreerde milieutechnologie laat zien – tot coachend, als een bedrijf geen idee heeft van bijvoorbeeld energiebesparing, van aanmoedigend – als een bedrijf meer inzicht in eigen bedrijfsprocessen moet verwerwen – tot bestraffend, als een bedrijf permanent dwars ligt’.³

Rond de milieuvergunning vond dus veel handhaving plaats, dat wil zeggen handhaving in de zin van het bevorderen van naleefgedrag. Dit soort handhaving had veel weg van wat tegenwoordig met een U-bocht via de VS weer in Nederland wordt geïntroduceerd, onder de naam *compliance assistance*.⁴ Handhaving in de betekenis van sanctionering van wetsovertredingen kwam maar langzaam op gang. Pas in de jaren negentig begon het bestuurlijke klimaat ontvankelijk te worden voor sanctionering als regulier middel voor de bevordering van naleving – niet alleen op milieuterrein, maar veel breder. De constatering van nalevingstekorten door onder meer de Algemene Rekenkamer en het programma *Handhaven op Niveau* zijn daarvan enkele voorbeelden.

De implementatie van een sanctionerende aanpak is traag verlopen. Van de verschillende verklaringen die daarvoor zijn te geven, is de fragmentatie van de uitvoeringsstructuur van het milieubeleid zeker belangrijk. Bij (sanctionerende) handhaving heeft die fragmentatie nog weer een bijzondere karakteristiek. In veel maatschappelijke sectoren gelden wetten en regels die zowel langs de bestuursrechtelijke als langs de strafrechtelijke weg kunnen en zelfs vaak ook moeten worden gehandhaafd. Dat geldt voor zulke uiteenlopende terreinen als bijvoorbeeld de horeca- en prostitutieregulering en de milieuzorg.

De combinatie van twee vormen van handhaving is in de praktijk niet altijd vanzelfsprekend, en soms zelfs problematisch. Idealiter zouden beide vormen van handhaving in onderlinge samenhang moeten worden gehanteerd. Typische belemmeringen daarvoor zijn onder meer: twee bestuurlijke culturen (die van het OM en die van de lagere overheden) met elk een eigen denkbeeld over de functie van handhaving, twee gescheiden rechtssystemen met elk een eigen vorm van afweging en oordeelsvorming, en afzonderlijke

3 A. Castelein, P.O. de Jong, J. de Ridder, A.J. Schilstra & C. Lambers, *Meer dan de som der delen? Een onderzoek naar de aard van de afwegingen bij de opstelling van milieuvergunningen*, Den Haag: VROM 1998.

4 VROM Inspectie, *Compliance Assistance*, de praktijk in 2005, informatiebrochure, uitgave 2006.

organisatiestructuren met eigen prioriteiten en werkwijzen.⁵ In de praktijk tracht men vaak deze en vergelijkbare obstakels voor samenhangende handhaving te verhelpen met behulp van integrale handhavingsplannen met een taakverdeling, overlegstructuren en concrete uitvoeringsprogramma's met stappenschema's en een sanctioneringssystematiek.

Uit de onderzoeksliteratuur is inmiddels wel gebleken dat van de uitvoering van een samenhangend handhavingsbeleid met een adequate onderling afgestemde inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctioneringsinstrumenten in elk geval tot vijf jaar geleden niet veel terecht is gekomen.⁶ Ook weten we dat er allerlei praktische en organisatorische obstakels zijn die een effectieve handhaving in de weg staan. Veel minder zicht is er nog op de relatieve waarde van het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke sanctie-instrumentarium voor de handhaving van het milieurecht. Hierover doen in de wereld van de handhaving wel allerlei opvattingen de ronde. Een meer systematische onderbouwing van deze opvattingen ontbreekt echter tot dusverre. Het onderhavige onderzoek beoogt in deze leemte te voorzien

1.2 Probleemstelling en deelvragen

Het voorgaande resulteert in de volgende probleemstelling voor het onderzoek:

Wat is in welke situaties de meest effectieve inzet van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke middelen bij de handhaving van het milieurecht door het openbaar bestuur?

Deze probleemstelling valt uiteen in een aantal onderzoeksvragen.

A Literatuurstudie

- 1 Wat kan op basis van de literatuur gezegd worden over de ontwikkelingen in de praktijk van milieuhandhaving?

De ontwikkelingen in het denken over milieuhandhaving worden besproken in hoofdstuk 2. De analyse van deze publicaties laat zien dat in de loop van de tijd steeds meer gewicht is toegekend aan strafrechtelijke handhaving naast of zelfs in plaats van bestuursrechtelijke handhaving.

5 Zie hierover de oratie van prof. mr. H.E. Bröring, *Over de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke boete*, Groningen: 14 juni 2005.

6 DHV Milieu en Infrastructuur, *OM-strategie milieuhandhaving*, 's-Gravenhage: WODC 2002; R.A. van de Peppel & M. Herweijer, *Zorgplicht voor de handhaving van milieurecht*, Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, ECWM 2002/7.

2 Wat kan worden verstaan onder 'effectieve handhaving'?

Een centrale term in de vraagstelling voor dit onderzoek is 'effectieve handhaving'. Effectiviteit is, zeker in dit verband, een lastig te operationaliseren concept. De literatuur is geanalyseerd om een zinvolle en bruikbare omschrijving en operationalisering van dit begrip te verkrijgen. Voor de verdere onderbouwing daarvan is een panel van deskundigen uit wetenschap en praktijk geraadpleegd. In dit panel zijn de verschillende opvattingen over 'effectieve handhaving' doorgesproken. De uitkomsten van deze exercities zijn vervat in hoofdstuk 3.

3 Wat kan op basis van de literatuur worden gezegd over de situaties waarin strafrechtelijke instrumenten, bestuursrechtelijke instrumenten dan wel een mix van deze instrumenten het meest effectief zijn?

De betreffende literatuur is normatief getint en bevat beargumenteerde opvattingen over de meest wenselijke dan wel meest effectieve inzet van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke middelen bij milieuhandhaving. Deze opvattingen worden in hoofdstuk 4 besproken en zijn samengebracht in een conceptueel model dat de basis vormt voor het empirisch onderzoek.

B Empirisch onderzoek

4 Wat zijn de handavingsstructuren (interne structuren en samenwerkingsverbanden) waarbinnen handavingsprocessen zich voltrekken?

De handavingsstructuur kan worden onderscheiden in een *formele* structuur (het systeem op papier) en een *feitelijke* structuur (het handavingssysteem zoals dat in de praktijk is ontstaan). De formele structuur is terug te vinden in documentatie zoals handavingsplannen, handavingsconvenanten en sanctiestrategieën. Het doel van dit soort documenten is doorgaans dat de feitelijke structuur daarmee overeenkomt. Het is van belang zicht te krijgen op de formele structuren, maar ook op de feitelijke interactiesystemen die zich 'in de schaduw daarvan' in de praktijk hebben ontwikkeld. De resultaten van deze analyses zijn te vinden in hoofdstuk 6.

5 Hoe verloopt de praktijk van de milieuhandhaving voor de geselecteerde casus in provincies, gemeenten en waterschappen?

Van de geselecteerde gevallen van milieuhandhaving zijn de handavingsprocessen gereconstrueerd. In deze gevallen was sprake van hetzij bestuursrechtelijke hetzij strafrechtelijke milieuhandhaving op lokaal niveau, dan wel van een mix van beide. Het doel van deze reconstructies

is om materiaal te leveren voor de beantwoording van de beide volgende onderzoeksvragen.

- 6 Wat is de relatieve effectiviteit van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke sanctiemiddelen?
- 7 In hoeverre hangt de relatieve effectiviteit van sanctiemiddelen samen met de kenmerken van het geval?

Voor de beantwoording van de vragen 6 en 7 is het materiaal van de casusbeschrijvingen geanalyseerd met behulp van het conceptuele model van deelvraag 3. De resultaten van deze analyses zijn vervat in hoofdstuk 7.

- 8 Langs welke wegen kan een meer effectieve en samenhangende inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctiemiddelen ten behoeve van de milieuhandhaving worden bereikt?

De uitkomsten van het onderzoek geven aanleiding tot een aantal conclusies en aanbevelingen, te vinden in hoofdstuk 8.

2 Strafrecht of bestuursrecht; 30 jaar denken over de verhouding

De kern van het onderhavige onderzoek is de vraag, welk sanctie-instrument onder welke omstandigheden het meest effectief is bij de handhaving van het milieurecht: strafrecht, bestuursrecht of een combinatie van beide. Het denken hierover is uiteraard niet met dit onderzoek begonnen. Dit hoofdstuk bevat een weergave van relevante noties in de literatuur van de afgelopen decennia. De focus van het debat van de afgelopen dertig jaar was veelal de betekenis en toepassing van de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht. Omdat bestuursrechtelijke handhaving min of meer werd verondersteld, kwam daarmee toch ook, impliciet en expliciet, de verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving aan de orde.

2.1 Het strafrecht als ultimum remedium

In 1975 werden de eerste milieuwetten onder de werking van de Wet economische delicten gebracht. Daarmee deed het strafrecht definitief zijn intrede in de handhaving van de milieuregelgeving. Echter, in deze eerste periode van implementatie van de milieuwetgeving stond de gedachte centraal dat de reguliere handhaving van het milieurecht een taak was van het openbaar bestuur, dat zich daarbij bediende van het bestuursrechtelijk instrumentarium.⁷ Het strafrecht was een 'ultimum remedium'. Typerend voor deze zienswijze is de nota *Handhaving Milieurecht* (1980) van de toenmalige minister van Justitie, De Ruiter. In deze nota werd met zoveel woorden gesteld dat strafrechtelijk optreden alleen in aanmerking komt wanneer administratieve sanctionering tekortschiet. In de overige gevallen zou bestuurlijk optreden tegen milieuovertredingen de voorkeur verdienen.⁸ In deze gedachtegang is het strafrecht dus aan te merken als 'laatste redmiddel'.

Dat zo'n laatste redmiddel wel eens eerder ingezet zou moeten worden dan de term ultimum remedium suggereert, was al enkele jaren eerder betoogd. In 1978 publiceerde het Interprovinciaal Overleg inzake de Handhaving van het Milieurecht (IOHM) een rapport over de toepassing van strafrechtelijke en administratiefrechtelijke instrumenten bij de handhaving van milieuwetten.⁹ Ook het IOHM vond dat de toepassing van het strafrechtelijk instrumentarium subsidiair was. Desondanks zou het strafrecht al snel in het spel komen. Het stadium waarbinnen reden bestaat strafrechtelijk optreden te overwegen is bij gebrek aan andere handhavingsmiddelen dikwijls al spoedig bereikt. Bestuurlijke handhavingsmiddelen waren volgens het IOHM vaak niet proportioneel.

7 Overigens was handhaving van milieuregels in die tijd een marginaal thema onder beleidsvoerders. Andere thema's, zoals de (integrale) milieuvergunning en het milieuplan, stonden veel meer op de voorgrond.

8 Kamerstukken II 1980-1981, 16 805, nr. 2, p. 12.

9 Kamerstukken II 1977-1978, 14 315, nrs. 3-4, p. 14-16.

‘Een voorbeeld van een situatie waarin bestuurlijk optreden een te zwaar middel is, is het niet voldoen aan een meldingsplicht. Strafrechtelijk optreden kan in deze gevallen in het bijzonder zijn geboden. Intrekken van een vergunning of stillegging van een bedrijf zou, tenzij van recidive sprake is, niet proportioneel zijn.’¹⁰

Overigens moet men zich realiseren dat het bestuursrechtelijk instrumentarium in die tijd nog beperkt was. De bestuurlijke dwangsom bijvoorbeeld bestond toen nog niet. Inmiddels heeft de wetgever aanvullende instrumenten gecreëerd, juist om een meer aan de situatie aangepaste bestuurlijke respons mogelijk te maken.

De zienswijze van het IOHM was voor die tijd opmerkelijk pragmatisch. Nog zeker tien jaar zou de opvatting heersen dat het strafrecht in de handhaving van het milieurecht hoogstens aan te merken was als ultimum remedium. Het was vanzelfsprekend welk sanctie-instrumentarium bij de handhaving van milieuwetten zou worden toegepast. Dat was een zaak voor het bestuur; het strafrecht kwam pas in bijzondere omstandigheden om de hoek kijken. Een typerende argumentatie is te vinden in een betoog van Aalders op een studiedag over de handhaving van milieubeleid in 1985. Aalders vond dat inschakeling van het strafrecht bij overtreding van milieuwetten ‘spaarzaam’ moest geschieden:

“Straffen is immers de achilleshiel van het legale geweld”. Aldus Foucault. Naarmate het gezag dat normen wil handhaven zwakker is, pleegt zijn strafrecht omvangrijker en harder te zijn. In die zin moeten we het veel aangehaalde adagium bezien, dat milieustrafrecht “ultimum remedium” (laatste middel) moet zijn. Niet, omdat het strafrecht slechts van toepassing is, wanneer alle andere middelen en met name bestuurlijke zijn uitgeput, maar het recht in gedaante van strafrecht zichzelf “in het vlees snijdt”.¹¹

Hij meende zelfs dat strafrechtelijk optreden een negatieve invloed op de bescherming van het milieu zou hebben:

‘Al lang was de handhavingsfunctie van de bijzondere opsporingsambtenaar veel meer een overredende, stimulerende en adviserende dan de functie van de reguliere politie-ambtenaar. (...) Het opmaken van proces-verbaal past niet in een sfeer waar overleg wordt gepleegd en onderhandeld wordt over de mogelijkheden om de wet na te komen. In die omstandigheden zal een formeel overleg tussen Bestuur en Justitie de kans lopen dat adequate probleemoplossingen worden ontweken.’¹²

¹⁰ Idem, p. 15.

¹¹ M.V.C. Aalders, ‘De zwakste schakel in de regulieringsketen’, in: *Handhaving milieubeleid. Verslag van een studiedag*, Rijswijk: oktober 1985, p. 15.

¹² Idem, p. 14.

2.2 Verzet tegen de ultimium-remediumgedachte

In de tweede helft van de jaren tachtig is een kentering te bespeuren in het denken over sanctie-instrumenten bij de handhaving van milieurecht. Een kenmerkende kritiek op de ultimium-remediumthese kwam van Van de Bunt op een studiedag van de Vereniging voor Milieurecht in 1987. Van de Bunt merkte daar op dat er weinig theorie en visie wordt ontwikkeld over de rol van het strafrecht bij de handhaving van milieurecht.

‘Er valt over strafrechtelijke handhaving van milieurecht (...) niet meer te vernemen dan dat er met de huidige milieustrafwetgeving weinig aan milieubescherming valt te doen.’¹³

Over de heersende ‘ultimium-remediumopvatting’ van die tijd zei hij:

‘Het strafrecht dient [volgens deze opvatting] te worden toegepast wanneer de overige juridische handhavingsmiddelen ontoereikend blijken te zijn. Het strafrecht neemt een subsidiaire plaats in, het is het laatste middel waarnaar gegrepen moet worden, omdat het strafrechtelijke medicijn veel schadelijke bijwerkingen heeft. Het snijdt diep in de persoonlijke levenssfeer van veroordeelden (vrijheidsbeneming, ingrijpende strafprocessuele dwangmiddelen, stigmatisering) en moet daarom zorgvuldig gedoseerd worden toegepast.’¹⁴

Van de Bunt zelf zette zich af tegen deze gedachte:

‘Mijn conclusie is dat de hier besproken ultimium remedium-opvatting strafsancities te sterk associeert met het zware middel van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, die opzettelijke leedtoevoeging beoogt én bewerkstelligt. De paradoxale implicatie van de opvatting dat het strafrecht alleen op de uitschieters van onrecht van toepassing dient te zijn, is dat de aandacht op deze sanctie uit het rijk geschakeerde strafrechtelijke sanctiearsenaal wordt gericht.’¹⁵

Hij was van mening dat het strafrecht geen ultimium remedium was en dat het administratieve recht en het strafrecht elkaar zouden moeten aanvullen bij de handhaving van het milieurecht. Ze zouden volgens Van de Bunt een gelijkwaardige plaats moeten innemen.¹⁶ Het betoog van Van de Bunt

13 H.G. van de Bunt, ‘Bestuurlijke verwachtingen en ervaringen omtrent de strafrechtelijke handhaving van milieurecht’, in: H.G. van de Bunt, O.C.W. van der Veen & P. Verfaillie, *Strafrechtelijke handhaving van Milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, pp. 12, 13.

14 Idem, p. 21.

15 Idem, p. 17.

16 Verfaillie, ‘Inleiding’, in: H.G. van de Bunt, O.C.W. van der Veen & P. Verfaillie, *Strafrechtelijke handhaving van Milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 14.

bleef niet steken in deze kritiek. Hij deed ook een poging om aan te geven wanneer bestuursrecht dan wel strafrecht de aangewezen handhavingsmethode zou zijn. Hij onderscheidde drie typen criteria op basis waarvan zo'n keuze gemaakt zou kunnen worden:¹⁷

- normatieve criteria: hoe groter het kwaad des te meer aanleiding voor strafrechtelijk optreden;
- instrumentele criteria: rationele afwegingen omtrent de (vermeende) geschiktheid van het strafrecht;
- afweging op basis van andere doelen dan milieudoelen, zoals eigen, organisatorische belangen of de politieke of financiële risico's van toepassing van sancties.

Het beslissende verschil tussen normatieve en instrumentele criteria was dat de normatieve criteria betrekking hebben op het in het verleden begane onrecht terwijl de instrumentele criteria vooral zien op de effectiviteit van handhaving in de toekomst. Een ander opmerkelijk geluid op diezelfde studiedag kwam van de praktijkman Verfaillie, destijds werkzaam bij de afdeling Handhaving van het ministerie van VROM. Hij pleitte voor het toepassen van *instrumentele* criteria voor de keuze voor het sanctiemiddel:

'Bij handhaving dient steeds de vraag centraal te staan wat het doel ervan is: oplossingen van een concreet (milieu)probleem, leedtoevoeging, e.d.? Het komt mij voor dat de oplossing van het gerezen probleem altijd voorop dient te staan en dat de weg die leidt tot die oplossing daardoor wordt bepaald. Afhankelijk van de situatie wordt dan het te hanteren instrument gekozen. De keuze voor een bestuurlijk of strafrechtelijk handhavingsmiddel (of voor beide) hangt nauw samen met de voorgeschiedenis van het desbetreffende geval. Daarbij spelen een rol de (vroegere) houding van het bestuur ten opzichte van de overtreder, gedoogsituaties, etc.'¹⁸

Verfaillie vond dat aan de keuze voor een sanctie-instrument verschillende overwegingen ten grondslag moesten liggen:

- het ontstane probleem moet worden opgelost;
- de dader moet worden gestraft;
- de aantasting van de rechtsorde dient te worden gecorrigeerd door het opleggen van straf.

Soms konden deze drie overwegingen alle aanwezig zijn en dat zou kunnen leiden tot opleggen van zowel bestuurlijke als strafrechtelijke sancties. In dergelijke situaties was een keuze voor het bestuursrecht of voor

17 Van de Bunt, 'Bestuurlijke verwachtingen en ervaringen omtrent de strafrechtelijke handhaving van milieurecht', in: H.G. van de Bunt, O.C.W. van der Veen & P. Verfaillie, *Strafrechtelijke handhaving van Milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 35.

18 Idem, p. 13.

het strafrecht niet aan de orde. In veel gevallen zou echter wel een keuze kunnen worden gemaakt. Het argument dat dan de doorslag moest geven, was of de actie in het belang van het milieu zou zijn. 'Het opleggen van een straf die weliswaar de overtreder persoonlijk treft, maar het ontstane probleem onopgelost laat, heeft weinig zin.'¹⁹ Het strafrecht kon daarnaast als 'stok achter de deur' dienst doen. 'Wat dan soms niet (direct) met alleen bestuurlijke middelen is te bereiken, is vaak wel te verwezenlijken met de steun van het strafrecht, waarbij geldt dat het dreigen daarmee vaak al voldoende is.'²⁰

De gedachten van Van de Bunt en Verfaillie vonden niet overal weerklank. In het in 1988 verschenen WRR-rapport *Rechtshandhaving*²¹ werd vastgehouden aan de inzet van het strafrecht bij, zoals Van de Bunt het noemde, 'uitschieters van onrecht', namelijk bij ernstige verwijtbaarheid of grove nalatigheid:

'Ten aanzien van de randvoorwaarden voor het maatschappelijke verkeer, verdienen bestuurlijke handhavingvormen de voorkeur. (...). Indien een bestuurlijke sanctie echter niet volstaat, omdat sprake is van ernstige verwijtbaarheid of grove nalatigheid, dient ook hier een strafrechtelijke sanctie te volgen.'²²

Ook de minister van Justitie bleef deze lijn doortrekken: in de nota *Met vaste hand*²³ van 1990 werd het strafrecht aangeduid als 'voor de ernstige gevallen bestemde handhaving'.²⁴ In het Nationaal Milieubeleidsplan-plus²⁵ (1990) werd helemaal niets gezegd over (strafrechtelijke dan wel bestuurlijke) handhaving. Pas in 1993 leek de kritiek uit wetenschappelijke kring²⁶ een weerslag te krijgen in het beleid. Het Nationaal Milieubeleidsplan 2, *Milieu als maatstaf*²⁷ markeerde wat welhaast als een trendbreuk kan worden beschouwd. In het plan zijn zinnen te vinden als 'bestuurlijk optreden en het optreden van politie en justitie (zijn) aanvullend en ondersteunend ten opzichte van elkaar'.²⁸ Maar er werd ook nog steeds gesproken van strafrechtelijke handhaving als complement bij

19 Idem, p. 15.

20 Idem, p. 16.

21 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rechtshandhaving*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage: 1988.

22 Idem, p. 62.

23 Kamerstukken II 1990-1991, 22 045, nr.1-2.

24 Idem, p. 8.

25 Kamerstukken II 1989-1990, 21 137, nr. 20-21.

26 Nog in 1993 viel op de ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht de volgende kritiek te noteren: 'Deze gereserveerde opstelling heeft vaak tot passiviteit geleid en in de hand gewerkt dat er bij milieu-overtredingen veelal helemaal niets gebeurde: het bestuur trad niet op en het OM vond dat het strafrecht nog niet aan de beurt was.' B.C. Punt, 'Mogelijkheden en beperkingen van het milieustrafrecht; een visie van een rechter', in: B.C. Punt, H.W. Samson-Geerlings & W. Waling, *Het milieustrafrecht nader beschouwd. Verslag van de achtendertigste ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p. 35.

27 Kamerstukken II 1993-1994, 23 560, nr. 2.

28 Idem, p. 191.

opzet of grove schuld van de dader, bij milieuschade van enige betekenis en bij recidive. De ultimum-remediumgedachte was dus nog niet geheel verlaten.

2.3 Strafrecht nevensgeschikt ... of dominant

In 1994 werd wel helemaal afstand genomen van de ultimum-remediumgedachte, in de *Leidraad Milieu*.²⁹ 'De bestuurlijke en strafrechtelijke rechtshandhaving zijn nevensgeschikt en complementair, d.w.z. zij vullen elkaar aan.'³⁰ De Leidraad bevatte de opsomming van een aantal gevallen waarin strafrechtelijk optreden in beginsel geboden is. Het waren:

- a commune delicten met milieurelevantie;
- b opzettelijke overtreding van een kernvoorschrift;
- c opzettelijke overtreding van een administratief voorschrift ten behoeve van toezicht of tijdig optreden door het bevoegd gezag;
- d opzettelijk handelen zonder vergunning;
- e recidive;
- f (dreigende) milieuschade van enige betekenis;
- g economisch voordeel of concurrentievervalsing van enige betekenis.'³¹

Criteria op basis waarvan (in andere gevallen) een keuze gemaakt zou moeten worden tussen strafrechtelijke en/of bestuurlijke handhaving van milieuwetten, ontbraken.

In 1996 maakte de toenmalige minister van Justitie, Sorgdrager ondubbelzinnig duidelijk dat het strafrecht niet meer als ultimum remedium zou worden beschouwd.

'Over veel zaken zijn de beleidsuitgangspunten binnen Justitie wel uitgekristalliseerd. Dat strafrecht geen ultimum remedium is, maar nevensgeschikt en complementair aan bestuurlijke handhaving, wordt veelal onderschreven en krijgt ook praktisch gestalte.'³²

De achtergrond van de minister zal wellicht een rol gespeeld hebben bij de benoeming van deze prominentere rol van het strafrecht bij de handhaving van het milieurecht. Voor het aantreden als minister vervulde ze de functie van milieu-OvJ en procureur-generaal met milieu in de portefeuille. Een opmerkelijke bijdrage aan de gelijkshakeling van strafrecht en bestuursrecht bij de handhaving van milieurecht was de in 1997 versche-

29 Openbaar Ministerie, *Leidraad Milieu. Leidraad voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht*, Den Haag: 1994.

30 Idem, p. 27.

31 Idem, pp. 12, 13.

32 W. Sorgdrager, 'De organisatie van de handhaving', in: Aalders (red.) e.v.a., *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het milieurecht. Inleidingen op en verslag van een studiedag georganiseerd door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam*, Zwolle: 1996, p. 1.

nen studie van Blomberg en Michiels over handhaving. Daarin stelden zij dat niet principiële maar praktische argumenten bepalend zouden moeten zijn voor de vraag welk sanctie-instrumentarium toegepast zou moeten worden, ‘een vraag waarbij de doelmatigheid en effectiviteit centraal moeten staan’.³³ Dit sloot aan bij de tien jaar eerder verwoorde opvatting van Verfaillie, volgens wie de vraag of een actie in het belang van het milieu is, de doorslag moet geven.

Blomberg en Michiels onderscheidden zes handhavingsdoelen, te weten

- a voorkomen van de overtreding;
- b beëindiging van de overtreding;
- c ongedaanmaking van de gevolgen van de overtreding;
- d bevorderen van regelnaleving na een overtreding;
- e vergoeding eisen van de veroorzaakte schade; en
- f bestraffen van de overtreding.³⁴

De keuze voor een handhavingsinstrument zou bepaald moeten worden door het te verwezenlijken doel. In het algemeen zouden de eerste vier doelen met bestuurlijke handhaving zijn gediend, terwijl de beide laatste om strafrechtelijke handhaving zouden vragen. De aanpak van Blomberg en Michiels is, in de termen van Van de Bunt, te typeren als een waarlijk instrumentele benadering.

Het beleid volgde deze trend. In 1999 deed ook het OM – in de *Aanwijzing handhaving milieurecht* – geheel afstand van de gedachte dat het strafrecht ultimum remedium zou zijn. Men zou zelfs kunnen zeggen dat met de *Aanwijzing* bijna de tegenovergestelde gedachte zijn intrede deed: strafrechtelijke handhaving is eerder regel dan uitzondering. De drijfveer van het OM voor deze omslag was de overtuiging dat alleen strafrechtelijke handhaving echt normbevestigend kan werken. Men was tot de slotsom gekomen dat de regels van het milieurecht veel te weinig deel uitmaakten van het rechtsbewustzijn van de normadressaten en dat een groot nalevingstekort daarvan het gevolg was.

Concreet houdt de *Aanwijzing* het volgende in. De hoofdzaak ervan is een stelsel van kernbepalingen uit het milieurecht. In elk geval deze kernbepalingen zouden onverkort moeten worden nageleefd. Bij overtreding van een kernbepaling dient strafrechtelijk te worden opgetreden, tenzij de overtreding:

- niet doelbewust is begaan, én
- een kennelijk incident betreft, én
- gering van omvang is.

Bij overtreding van andere bepalingen dan kernbepalingen wordt niet vervolgd, tenzij er sprake is van een van de volgende omstandigheden:

33 A.B. Blomberg & F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met effect*, 's Gravenhage: VUGA 1997, p. 111.

34 Idem, p. 178.

- directe aantasting of bedreiging in betekenende mate van het milieu of de openbare gezondheid, de geloofwaardigheid van de overheid, eerlijke concurrentie, overheidscontrole, of:
- de handelwijze van de overtreder duidt op een calculerende of malafide instelling, of:
- er bestaat een aanmerkelijke kans dat door niet optreden de overtreding op grotere schaal navolging vindt, of:
- de overtreding komt reeds op een zodanig grote schaal voor dat cumulatie van ongewenste effecten kan optreden, terwijl er geen bestuurlijk bevoegd gezag is dat doeltreffend kan optreden, of:
- internationaal recht dwingt tot handhavend optreden en er is geen bestuurlijk bevoegd gezag dat doeltreffend kan optreden.³⁵

Alles bij elkaar leidt de systematiek van de *Aanwijzing* ertoe dat vrijwel altijd strafrechtelijk tegen overtreding van milieuregels *moet* worden opgetreden.

2.4 Conclusie

Het denken over de rol van het strafrecht bij de handhaving van milieuwetgeving en over de taakverdeling tussen strafrechtelijke en bestuurlijke milieuhandhaving heeft de afgelopen dertig jaar een sterke verandering ondergaan. Waar het strafrecht in de beginjaren van de milieuwetgeving welhaast vanzelfsprekend als ultimum remedium werd beschouwd, is strafrechtelijke handhaving volgens de vigerende *Aanwijzing handhaving milieurecht* van het OM eerder regel dan uitzondering. Toch is het beeld dat oprijst uit de hedendaagse documentatie nog steeds redelijk genuanceerd. De Landelijke Strategie Milieuhandhaving (2004)³⁶ bijvoorbeeld stelt over de werking van de sanctie-instrumentaria dat het bestuursrecht *vooral* is toegesneden op het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van de overtreding en op het herstel van de situatie, terwijl het strafrecht vooral is gericht op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel:

‘Omdat bij vrijwel elke overtreding van milieuvoorschriften vrijwel al deze aspecten aan de orde zijn is bijna steeds een weloverwogen combinatie van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden wenselijk. Strafrecht is dus geen ultimum remedium, maar beide instrumenten sluiten als een ritssluiting ineen.’³⁷

³⁵ College van procureurs-generaal, *Aanwijzing handhaving milieurecht*, 1999.

³⁶ Landelijk Overleg Milieuhandhaving, *Landelijke strategie milieuhandhaving. Sanctiestrategie als bedoeld in criterium 2.3. van de Professionalisering van de Milieuhandhaving*, Den Haag: 2004.

³⁷ Idem, p. 5.

Niettemin is het opvallend dat de ideeën over de werking van handhavingsinstrumenten zo radicaal konden veranderen zonder dat daar veel systematische empirische kennis aan ten grondslag lag. Zowel de oude ultimum-remediumbenadering als de huidige aanpak van de *Aanwijzing handhaving milieurecht* zijn eerst en vooral *opvattingen*, in meerdere of mindere mate geschraagd door casuïstische ervaring. Die opvattingen omvatten een aantal meer of minder expliciete veronderstellingen over de werking en de effectiviteit van de inzet van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke middelen. Deze veronderstellingen zijn als uitgangspunt genomen bij het onderhavige onderzoek naar de handhavingspraktijk.

3 De maatstaf voor vergelijking: effectiviteit

Het centrale thema van het onderzoek is de relatieve effectiviteit van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving van het milieurecht. Het onderzoek dient de vraag te beantwoorden welke van de twee vormen, of een combinatie ervan, effectiever is. Om de vraag naar de effectiviteit van handhaving te kunnen beantwoorden is het nodig vast te stellen wat in dit verband onder effectiviteit moet worden verstaan. In dit hoofdstuk wordt daarom eerst ingegaan op het begrip effectiviteit. Er wordt ingegaan op de kernbegrippen en er wordt een aantal mogelijke maatstaven voor de effectiviteit van milieuhandhaving gepresenteerd. Dit laten we uitmonden in een zgn. doelboom. Mede op basis hiervan bepalen we de criteria voor het beoordelen van de casus die in de empirische fase geanalyseerd worden.

3.1 Effectieve handhaving

Effectiviteit is een eigenschap van een middel. Het betreft de mate waarin het middel (of, zoals in dit onderzoek, een combinatie van middelen) bijdraagt aan het bewerkstelligen van een bepaald doel. Een doel is, in het algemeen, een gewenste toekomstige situatie die men wil bewerkstelligen of in stand houden.

Handhaving kan gezien worden als een middel. Effectieve handhaving kan dan omschreven worden als handhaving die (optimaal) bijdraagt aan het doel van de handhaving. Het doel van handhaving is, in algemene zin gesteld, bewerkstelligen dat normadressaten de voor hen bedoelde regels naleven. Dit kan zowel specifiek als generiek zijn. Derhalve is handhaving effectief voor zover zij ertoe bijdraagt dat normconform gedrag in stand blijft of ontstaat. De clausule 'voor zover ze ertoe bijdraagt' is van belang: normconform gedrag kan ook op heel andere manieren ontstaan of in stand blijven dan door handhavingsinspanningen van de overheid. Normconformiteit kan ook voortkomen uit de overtuiging van de normadressaat zelf, of uit marktprikkels, of uit voorlichting en kennisvergroting.

We zullen nu nader bezien hoe een doelboom van het beleid ter handhaving van milieuregelgeving eruit zou kunnen zien. In de literatuur over de handhaving van milieurecht vindt men allerlei aanduidingen van handhavingsdoelen en middelen. We beginnen met het onderscheid tussen *algemene handhavingsdoelen* en *concrete handhavingsdoelen*.³⁸

38 Blomberg, A.B. & F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met effect*, 's-Gravenhage: VUGA 1997, p. 32.

3.2 Algemene handhavingsdoelen: preventie, afschrikking en normbevestiging

Preventie is het belangrijkste algemene handhavingsdoel, zowel gericht op de overtreder (specifieke preventie) in kwestie als op (potentiële) andere overtreders (generale preventie). De preventieve werking van handhaving is gebaseerd op *afschrikking*. De afschrikkingstheorie is gebaseerd op de gedachte dat gedrag totstandkomt na afweging van de kosten en baten van gedragsalternatieven. De theorie stelt dat geen delicten worden gepleegd als de kosten van een straf hoger zijn dan de baten van het plegen van een delict. In dat geval laat iemand zich afschrikken door de straf.³⁹

Volgens de normeringstheorie is het strafrecht pas effectief indien mensen de regels en normen die in de maatschappij gelden, kennen en ervan overtuigd zijn dat naleving ervan belangrijk is. Het bestraffen van een normovertreding wijst aan de ene kant mensen op het bestaan van die norm. Dit wordt de normvormende werking van het strafrecht genoemd. Aan de andere kant wijst het mensen, die al van het bestaan van de norm op de hoogte zijn, er nog eens op dat naleving van die norm belangrijk is. Dit wordt de normversterkende of normhandhavende werking van het strafrecht genoemd.⁴⁰

3.3 Concrete handhavingsdoelen

Concrete handhavingsdoelen hebben veelal betrekking op het beëindigen van de overtreding c.q. naleving van milieuwetgeving. Als het gaat om handhavingsdoelen, onderscheiden Blomberg en Michiels een 'voorkeursvolgorde' van handhavingsactiviteiten c.q. -doelen.⁴¹ De volgorde is als volgt:⁴²

- 1 voorkomen van de overtreding (preventie);⁴³
- 2 beëindigen van de overtreding;
- 3 ongedaan maken van de gevolgen van de overtreding;
- 4 bevorderen van regelnaleving na een overtreding;
- 5 vergoeding van de veroorzaakte schade;
- 6 bestraffen van de overtreding.

39 Bosker, O.J., *Snelrecht: de generaal en speciaal preventieve effecten van sneller straffen, eigen beheer*, Groningen: 1996, p. 34.

40 Bosker, idem.

41 Blomberg & Michiels, pp. 33, 34.

42 Deze voorkeursvolgorde wordt door de auteurs direct genuanceerd. 'De verschillende varianten sluiten elkaar niet helemaal uit en zijn soms onderling uitwisselbaar. Het laatst genoemde handhavingsdoel bijvoorbeeld kan ook preventief werken ten opzichte van eventuele volgende overtredingen en in die hoedanigheid samenvallen met het eerste handhavingsdoel.'

43 Het eerstgenoemde doel hoort eigenlijk niet thuis onder het kopje 'concrete handhavingsdoelen', omdat het een generiek doel is. Voor de volledigheid laten we het hier staan.

De volgorde van de handhavingsdoelen is bepaald op basis van de bijdragen die ze leveren aan het realiseren van de eindformule⁴⁴ (dat wil zeggen het 'hoogste doel' dat met een beleid nagestreefd wordt). In het geval van milieuhandhaving kan in navolging van onder anderen Faure⁴⁵ als eindformule 'bescherming van ecologische rechtsgoederen' genomen worden. Daar is het in feite allemaal om te doen. Alle handhavingsactiviteiten moeten die eindformule dienen. Als deze eindformule als basis wordt genomen, is handhavend optreden dus effectiever naarmate de ecologische rechtsgoederen beter worden beschermd.

Bij nadere beschouwing van deze handhavingsdoelen en handhavingsmiddelen valt op dat ze niet alle van hetzelfde niveau in de doelboom zijn. Zo is het bestraffen van een overtreding onder meer een middel dat het doel van preventie moet dienen. Ook blijkt dat sommige van deze handhavingselementen (met name 1, 4 en 6) vooral op het terrein van het strafrecht liggen, terwijl andere (2 en 3) meer een bestuursrechtelijk karakter hebben. Middel 5 is privaatrechtelijk van aard.

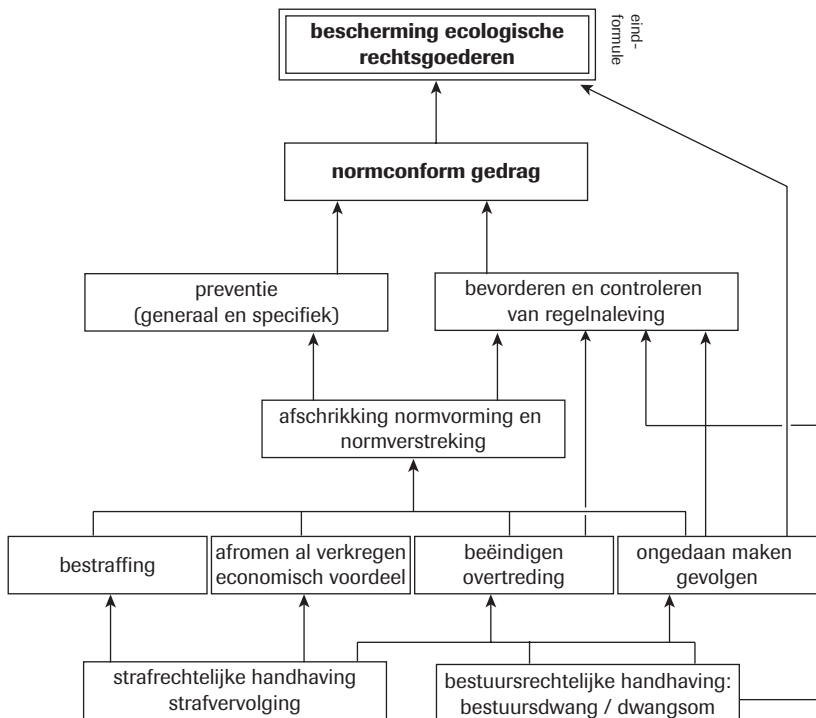
3.4 Handhaving schematisch: de doelboom

Het doel van handhaving, zoals hiervoor geformuleerd (bewerkstelligen dat normadressaten de voor hen bedoelde regels naleven) staat niet op zich. Doelen staan zelden op zich. Zeker in het geval van overheidsop treden is een doel vaak een *tussendoel*, ofwel een middel om een verder gelegen doel te bereiken. Verder is een middel ook vaak weer iets wat moet worden bereikt of gerealiseerd, en als zodanig een doel. Handhaving van milieurecht is een doel waarvoor verschillende middelen kunnen worden ingezet. Handhavend optreden kan voorts nog andere doelen dienen dan normnaleving. Alles bij elkaar laat een dergelijk geheel van doelen en middelen zich afbeelden met het model van een doelboom. De eindformule is de top van de boom. De basis van de boom bestaat uit concrete handelingen en activiteiten die uiteindelijk de gewenste situatie als vervat in de eindformule teweeg moeten brengen. Omdat 'handhaving' onderdeel uitmaakt van een relatief complex geheel van doelen en middelen is het lastig om simpelweg over 'de' effectiviteit van 'de' handhaving te spreken. Men zal eerst meer zicht moeten krijgen op de gelaagdheid van het handhavingsbeleid en op de doel/middelrelaties waarover men de effectiviteitsvraag kan stellen. De doelboom is weergegeven in figuur 1.

⁴⁴ G. Kuypers, *Beginselen van Beleidsontwikkeling*, Muiderberg: Coutinho 1980.

⁴⁵ M.G. Faure, 'Handhaving van het milieurecht in België', in: M.V.C. Aalders & D. van Grieken (red.), *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1996, p. 35.

Figuur 1 Doelboom milieuhandhaving



Zoals elk model, is ook deze doelboom een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Voor de overzichtelijkheid is een aantal factoren die van invloed zijn op de (effectiviteit van) handhaving en op de bescherming van de ecologische rechtsgoederen, niet in de doelboom opgenomen. In de eerste plaats is de *privaatrechtelijke* handhaving buiten beschouwing gelaten. Het onderzoek richt zich immers op handhaving door middel van strafrechtelijke en bestuurlijke instrumenten. Ook andere mogelijke oorzaken en verklaringen van de effectiviteit van handhaving, zoals voorlichting, (ander) flankerend beleid, de snelheid van optreden, zijn niet opgenomen in het schema. Dat geldt ook voor andere factoren dan handhaving die (de mate van) normconform gedrag bepalen, zoals pakkans, marktprikkels, sociale controle, et cetera. Meer in het algemeen geldt dat de doelboom zich niet richt op andere *verklaringen* voor effectiviteit van handhaving dan het gebruikte sanctie-instrumentarium.

3.5 Maatstaven voor effectiviteit

De doelboom bestaat uit verschillende 'lagen' met middelen die veelal ook doelen zijn en vice versa. Des te hoger in de doelboom, des te hoger het

doel en des te belangrijker een hoge mate van effectiviteit ervan zou moeten zijn. Des te hoger in de doelboom, des te abstracter zijn de doelen vaak ook. Of, des te lager in de doelboom, des te beter het doel vaak te meten is. En daarmee is de mate van effectiviteit van het doel (c.q. middel) in kwestie eenvoudiger te bepalen.

In het begin merkten we op dat 'effectiviteit' een kenmerk is van een middel ten opzichte van een doel: in welke mate draagt het middel bij aan dat specifieke doel? In de literatuur worden allerlei concretere maatstaven voor effectiviteit genoemd. Dergelijke maatstaven hebben doorgaans betrekking op één specifieke doel/middelrelatie in de doelboom. Uit de doelboom zijn ook nog andere maatstaven voor de effectiviteit van handhaving af te leiden. Niet alle maatstaven zijn echter bruikbaar voor en/of toepasbaar op de voor dit onderzoek geselecteerde casus, bijvoorbeeld omdat ze – binnen de kaders van dit onderzoek – niet te operationaliseren zijn. Per mogelijke maatstaf wordt hieronder daarom aangegeven of en zo ja, hoe we ze zullen gebruiken bij het analyseren van de effectiviteit van de handhaving in de onderscheiden casus.

1 Sanctionering

Een eerste (mogelijke) maatstaf voor effectiviteit van milieuhandhaving in een concrete zaak is de vraag of een overtreder in een strafrechtelijke zaak bestraft is. In algemene termen zou gesteld kunnen worden dat de effectiviteit groter is naarmate meer strafbare handelingen ook daadwerkelijk worden bestraft. De mate van sanctionering is als eigenstandige maatstaf voor effectiviteit echter niet relevant. Het draagt als zodanig niet direct bij aan de eindformule 'bescherming ecologische rechtsgoederen'. Indirect overigens wel, omdat sancties afschrikwekkende en daardoor preventieve werking zullen hebben. Het is echter nadrukkelijk een middel en geen doel. We zullen het daarom niet gebruiken.

2 Beëindiging overtreding

Een tweede (mogelijke) maatstaf of een handhavingszaak effectief is, betreft de vraag of de overtreding beëindigd is naar aanleiding van handhavend optreden. Het opleggen van een dwangsom of bestuursdwang door het bestuur zijn hiervoor de meest geëigende instrumenten, maar ook het strafrecht biedt hiervoor mogelijkheden (zoals het opleggen van een (voorlopige) maatregel). De effectiviteit is groter naarmate er meer overtredingen zijn beëindigd.

Deze maatstaf is zowel relevant als goed te operationaliseren. De handhaving in een concrete casus beschouwen we op dit punt als effectief indien aan de illegale situatie een eind is gekomen. Het leidt direct tot normconform gedrag. Indien een illegale situatie gelegaliseerd is, beschouwen we de overtreding ook als beëindigd. Dit laat een eventuele vervolging door het OM onverlet. Deze maatstaf gaan we dus gebruiken voor het analyseren van de effectiviteit van de casus.

3 Herstel milieuschade

Een overtreding kan beëindigd zijn maar desondanks milieuschade hebben veroorzaakt. Bijvoorbeeld, een lekkend olievat boven een niet-vloeistofdichte vloer is als overtreding verholpen indien het vat niet meer lekt en er een vloeistofdichte vloer is aangelegd. De milieuschade, in casu de in de bodem belande olie, is daarmee echter nog niet verdwenen. Bezien vanuit de eindformule (bescherming van ecologische rechtsgoederen) is de handhaving dan niet effectief. De vraag of de eventuele gevolgen van een overtreding ongedaan zijn gemaakt, zijn daarmee een volgende (mogelijke) maatstaf voor de effectiviteit van milieuhandhaving. Hiervoor bieden vooral bestuurlijke handhavingsinstrumenten soelaas. Met een dwangsom kan een overtreder ertoe bewogen worden de milieuschade te herstellen. Desnoods kan het bestuursorgaan hier door middel van bestuursdwang – op kosten van de overtreder – zelf voor (laten) zorgen. Bij een milieudelict is overigens lang niet altijd sprake van milieuschade. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van overtreding van vergunningvoorschriften, waardoor er een *risico* is op het ontstaan van milieuschade, zonder dat deze milieuschade zich al heeft voorgedaan. Het is ook niet altijd mogelijk om milieuschade te herstellen. Hierbij kan gedacht worden aan de uitstoot van giftige stoffen in de lucht. Deze maatstaf gaan we gebruiken voor het analyseren van de effectiviteit van de casus. De handhaving in onze casus beschouwen we in dit kader als effectief indien er sprake is van milieuschade en deze – zo mogelijk – is hersteld.

4 Afromen economisch voordeel

De kosten die naleving van milieuregels met zich kunnen brengen, kunnen aanleiding geven deze regels aan de laars te lappen. Het financiële voordeel hiervan kan uiteenlopen van de kosten die het afvoeren van grofvuil met zich meebrengen tot forse bedragen die investeringen in bijvoorbeeld machines met zich meebrengen. Het afromen van dit ‘wederrechtelijk verkregen voordeel’ ter voorkoming van oneerlijke concurrentie (‘level playing field’) kan een doel zijn van milieuhandhaving en kan als zodanig een maatstaf zijn voor de effectiviteit ervan. Hierbij gaat het in feite om de vraag of er een specifieke sanctie in de vorm van een geldboete is opgelegd die het genoten voordeel dat het delict met zich meebracht, (meer dan) compenseert. Dit kan uitsluitend via het strafrecht worden gerealiseerd, omdat het bestuursrecht geen punitieve werking heeft.⁴⁶ Door middel van het bestuursrecht kan het economische voordeel wel beëindigd worden, maar niet – met terugwerkende kracht – afgeroomd. Indien het economische voordeel niet op strafrechtelijke wijze

46 De bestuurlijke boete zou hierin in de toekomst kunnen voorzien, maar gedurende de periode waar het onderzoek zich op richt (2000-2005) was dit nog niet het geval. Als het strafrechtelijke equivalent hiervan kan de strafbeschikking op grond van de Wet OM-afdoening aangemerkt worden. Ook deze was ten tijde van de onderzoeksperiode nog niet in werking.

wordt afgeroomd, is het voor de overtreder in feite een kwestie van ‘baat het niet, schaadt het niet’. Dat doet afbreuk aan de preventieve werking van de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. Het is daarmee meer een verklaring voor recidive dan een zelfstandige maatstaf; meer een middel dan een doel. Daarom beschouwen we dit criterium niet als een maatstaf om op basis daarvan de effectiviteit van de casus (mede) te bepalen.

5 *Preventieve werking*

Een andere mogelijke maatstaf voor de effectiviteit van handhaving betreft de preventieve werking die ervan uitgaat. Deze maatstaf is onder te verdelen in specifieke en generieke preventie. Van generieke preventie is sprake indien handhaving in een concreet geval leidt tot brede(re) naleving c.q. normconform gedrag. Er is sprake van specifieke preventie indien de overtreder in kwestie nadien niet opnieuw in de fout gaat. In dit onderzoek bestuderen we de effectiviteit aan de hand van concrete casus. Generieke preventie is op deze wijze in veruit de meeste gevallen niet te achterhalen; als het al te onderzoeken is, zou daarvoor een andere onderzoeksmethode gebruikt moeten worden. Bij het beoordelen van de effectiviteit van de handhaving in de onderscheiden casus, beperken we ons wat betreft de preventieve werking ervan daarom tot de specifieke variant. Wat betreft de specifieke preventie beschouwen we de handhaving als effectief indien er bij een overtreder na de geselecteerde casus niet opnieuw tot handhavend optreden (hetzij bestuurlijk hetzij strafrechtelijk) is overgegaan. Dit criterium passen we toe voor het analyseren van de casus.

6 *Naleving en/of normconform gedrag*

Een volgende, in de literatuur ook onderscheiden betekenis betreft de effectiviteit in termen van naleving. De effectiviteit is groter naarmate het aantal overtredingen van de milieuwetgeving in verhouding tot het totale aantal potentiële overtredingen, lager is. Er is dan sprake van normconform gedrag, de doel/middelrelatie die in de doelboom vetgedrukt is. Deze maatstaf, die bijvoorbeeld ook vaak door de Algemene Rekenkamer wordt gehanteerd, is lastig te operationaliseren. Omdat in het onderzoek uitsluitend casus geselecteerd zijn waarbij sprake was van een milieu-delict, is er bij deze casus per definitie geen sprake van normnaleving. Als maatstaf voor effectiviteit is dit criterium als zodanig daarom in dit onderzoek niet bruikbaar. In een ander opzicht echter wel, namelijk als we ons richten op ontwikkelingen in het *gedrag* van de overtreder nadat er sprake is geweest van handhaving. Handhaving kan in dat opzicht als effectief worden beschouwd indien er zich in het gedrag (of beleid) van de overtreder met betrekking tot de bedrijfsvoering positieve ontwikkelingen hebben voorgedaan. Daarbij kan gedacht worden aan een sterker milieubewustzijn, investeringen in milieubeschermende apparaten of werkprocessen, et cetera. Het gaat hier dus om meer algemene omstandigheden binnen het bedrijf of de bedrijfsvoering, losstaande van de overtreding

waar de casus betrekking op heeft. Op dat laatste heeft dit punt van deze opsomming, de preventieve werking, immers betrekking. Het betreft hier een lastig af te bakenen maatstaf die bovendien moeilijk objectiveerbaar is. We zijn voor het bepalen van de effectiviteit hieromtrent afhankelijk van de informatie van bijvoorbeeld toezichtambtenaren, voor zover deze overigens hier van op de hoogte zijn.

7 Bescherming ecologische rechtsgoederen

Nog hoger in de doelboom, namelijk als eindformule, zit de bescherming van de ecologische rechtsgoederen. Ook dit wordt in de literatuur als maatstaf voor effectiviteit benoemd. Dat betekent dat handhavend optreden effectiever is naarmate de bescherming van het milieu er beter door wordt gewaarborgd. In feite richten alle hiervoor genoemde maatstaven zich (indirect) op de bescherming van het milieu. De bescherming als ecologische rechtsgoederen is als maatstaf echter niet concreet toepasbaar op individuele casus. Daarom wordt het criterium niet gebruikt voor het analyseren van de effectiviteit van de casus.

Concluderend onderscheiden we voor het beoordelen van de effectiviteit van de handhaving de volgende criteria:

- A is de milieuovertreding beëindigd? (criterium 1 uit bovenstaande opsomming);
- B zijn eventuele milieuschadelijke gevolgen – indien mogelijk – ongedaan gemaakt? (criterium 3)
- C is er sprake van specifieke preventieve werking? (criterium 5)
- D is sprake van gedragsverandering (normconformer gedrag) bij de overtreder? (criterium 6)

We kijken dus strikt naar de *externe* effectiviteit van de handhaving. De tijd en capaciteit die het OM, de politie of het bestuur hebben besteed aan een zaak, in relatie tot de opbrengst, worden dus niet meegewogen.

Uit figuur 2 blijkt wanneer we de handhaving in de specifieke casus al dan niet als effectief aanmerken. In algemene zin kan gesteld worden dat we de maatstaven A, B en C uit de figuur als belangrijkste maatstaven beschouwen voor effectiviteit. Als één van deze drie maatstaven negatief is (oftewel, de overtreding is niet beëindigd, de milieuschade is niet hersteld of er is geen preventieve werking), dan beschouwen we de handhaving in principe als ineffectief. Indien zich echter een significante gedragsverandering heeft gemanifesteerd die direct te herleiden is tot de handhavingsactiviteiten én er is aan maximaal één van de andere maatstaven niet voldaan, dan karakteriseren we handhaving als deels effectief.

Figuur 2 Beoordelingskader effectiviteit in casus

A. Overtreding beëindigd?	B. Milieuschade hersteld?	C. Preventieve werking?	D. Gedrags- verandering	HANDHAVING EFFECTIEF?
ja	ja	ja	ja	ja
		nee	nee	ja
	nee	ja	ja	deels
		nee	nee	nee
nee	ja	ja	ja	deels
		nee	nee	nee
	nee	ja	ja	nee
		nee	nee	nee
	ja	ja	ja	deels
		nee	nee	nee
	nee	ja	ja	nee
		nee	nee	nee

Dit is het algemene beoordelingskader voor de vraag of de handhaving in een concreet geval effectief is geweest. Indien de overtreding niet meer herstelbaar is, dient in kolom B de variabele 'ja' ingevuld te worden. Indien de milieuschade niet meer herstelbaar is, dient in kolom C de variabele 'ja' aangehouden te worden.

In incidentele gevallen kan van het schema worden afgeweken, namelijk indien er zich feiten of omstandigheden voor hebben gedaan die een andere inschatting van de effectiviteit met zich meebrengen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een concrete indicatie dat er sprake is geweest van algemene preventieve werking. Ook de mate van recidive, de ernst van de overtreding en van de milieuschade kunnen aanleiding geven een andere inschatting van de effectiviteit te geven dan op basis van bovenstaand schema te verwachten valt. De handhaving hoeft derhalve niet altijd de (enige) verklaring te zijn voor de (kennelijke) effectiviteit. Het gegeven dat een overtreder niet opnieuw in de fout is gegaan, zou bijvoorbeeld ook het gevolg kunnen zijn van een nieuwe bedrijfsleider, een hogere omzet waardoor milieu-investeringen opeens wel gedaan kunnen worden, een afgestoten productielijst, enz. Indien dat soort aspecten een rol spelen, zullen we ze – indien mogelijk – benoemen als verklarende factor.

In hoofdstuk 7 worden deze criteria toegepast op de verschillende casus.

4 Variatie in effectiviteit: de kenmerken van het geval

In het denken over de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, zoals weergegeven in het vorige hoofdstuk, zijn twee benaderingen te onderscheiden, een principiële en een praktische benadering. De principiële of normatieve benadering heeft zijn aangrijpingspunt in de ernst van de overtreding: 'hoe groter het kwaad, des te meer aanleiding voor strafrechtelijk optreden'.⁴⁷ De praktische benadering beschouwt handhaving en sanctionering als een middel. Voor handhaving is een pakket aan zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke instrumenten beschikbaar. De keuze voor een instrument of een combinatie van instrumenten zou bepaald moeten worden door inzicht in de effectiviteit van dat instrument in een gegeven situatie.

Dit onderzoek sluit aan bij de praktische of instrumentele benadering. De vraag is immers of en onder welke omstandigheden de inzet van strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen het meest effectief is. De in de literatuur genoemde veronderstellingen over de relatieve effectiviteit van handhavingsinstrumenten in bepaalde situaties zijn nauwelijks empirisch onderbouwd. Zij bezitten echter wel een aanzienlijke mate van plausibiliteit. Daarom nemen we deze veronderstellingen tot uitgangspunt van het empirisch onderzoek. We integreren ze in het navolgende tot één model van relatieve effectiviteit. Aan de hand van het empirisch onderzoek beoordelen we de verschillende onderdelen van het model op hun houdbaarheid.

4.1 Instrumentele afweging

De algemene veronderstelling in een instrumentele benadering is, dat de relatieve effectiviteit van de (combinatie van) instrumenten afhankelijk is van *de kenmerken van de casus* waarin gehandhaafd wordt. Er zijn globaal twee typen relevante 'kenmerken van het geval' uit de literatuur af te leiden: *daderkenmerken* en *delictkenmerken*.⁴⁸

Het klassieke voorbeeld van een dergelijke redenering is te vinden in het al aangehaalde rapport van het IOHM (1978). Dat rapport onderscheidde acht typen milieusituaties en gaf daarbij aan welk sanctie-instrument het meest geëigend was. Tabel 1 bevat er een overzicht van. De laatste drie in het schema genoemde casusposities zijn gedateerd of niet heel relevant. Het onderscheidende kenmerk in de overige vier situaties was of de overtreding ongedaan kon worden gemaakt. Was dat het geval, dan werd het bestuursrecht door zijn reparatoire mogelijkheden het meest geschikt geacht. Zo niet dan werd een strafrechtelijke aanpak noodzakelijk geacht.

47 Van de Bunt, 'Bestuurlijke verwachtingen en ervaringen omtrent de strafrechtelijke handhaving van milieurecht', in: H.G. van de Bunt, O.C.W. van der Veen & P. Verfaillie, *Strafrechtelijke handhaving van Milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 35.

48 Sommige 'instrumentele' auteurs (Verfaillie 1987 bijvoorbeeld) geven dergelijke verfijningen niet, maar stellen meer in het algemeen dat de beste manier om het voorliggende milieuprobleem op te lossen leidend zou moeten zijn bij de instrumentkeuze.

Tabel 1 Gevalskenmerken en sanctie-instrumenten volgens het IOHM (1978)

Situatie	Sanctie-instrument
• Een gebod om iets te doen is niet nageleefd, en de nalatigheid is niet meer goed te maken	Strafrecht
• Het gebod om iets te gedogen werd niet vervuld, waarbij de vervulling geen zin meer heeft	Strafrecht
• Het verbod om iets na te laten is niet nagekomen, terwijl hetgeen in strijd met het voorschrift is verricht, kan worden weggenomen	Bestuursrecht
• Een verbod om iets te doen of een gebod om iets na te laten is niet nageleefd, terwijl de verboden toestand niet in de oorspronkelijke staat kan worden teruggebracht	Strafrecht
• Een niet-naleving heeft zijn beslag nog niet gekregen: er dreigt nog slechts het niet-naleven van een ge- of verbod	Bestuursrecht
• Een 'beschermend' voorschrift is overtreden, maar de wezenlijke norm niet	Strafrecht
• Het gebod om iets te gedogen werd niet vervuld, waarbij het zin heeft op de vervulling alsnog aan te dringen	Strafrecht

De (vigerende) *Aanwijzing handhaving milieurecht* van het Openbaar Ministerie is vooral gestoeld op principiële criteria. Indien er een 'kernbepaling' is overtreden, is strafrechtelijke handhaving volgens de *Aanwijzing* geboden. Strafrechtelijk optreden kan alleen uitblijven indien de overtreding niet bewust is begaan én het een incident betreft én het gering van omvang is. Anders gezegd: twee daderkenmerken (opzet en recidive) en één delictkenmerk (omvang) zijn altijd aanleiding om strafrechtelijk op te treden. Bij overtreding van andere dan kernbepalingen moet ook vervolgd worden, maar dan alleen in situaties waarin de dader malafide is (een extra daderkenmerk), of bij ernstige aantasting van het milieu en bij aanmerkelijke kans op grootschalige navolging (een extra delictkenmerk). De vraag of strafrechtelijk optreden in een concrete situatie het meest effectief is, speelt in de *Aanwijzing* geen rol – met één uitzondering: er moet ook strafrechtelijk worden opgetreden als er (bij cumulatie van ongewenste effecten of bij een inbreuk op internationaal recht) geen bestuurlijk bevoegd gezag is dat doeltreffend kan optreden.

Een meer recente analyse met een instrumentele benadering is Blomberg en Michiels 1997.⁴⁹ Blomberg en Michiels onderscheiden zes handhavingsdoelen. In een qua preferentie aflopende volgorde zijn dat:⁵⁰

- a voorkomen van de overtreding;
- b beëindiging van de overtreding;

49 A.B. Blomberg & F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met effect*, 's-Gravenhage: VUGA 1997, p. 111.

50 Idem, p. 178.

- c ongedaanmaking van de gevolgen van de overtreding (kan in combinatie met b);
- d bevorderen van regelnaleving na een overtreding;
- e vergoeding eisen van de veroorzaakte schade;
- f bestraffen van de overtreding.

De eerst vier doelen zouden bestuurlijk moeten worden gehandhaafd. Het argument daarvoor is, dat deze reparatoire doelen met bestuursdwang en dwangsom zowel direct als indirect kunnen worden bereikt. Daarentegen zou het strafrecht volgens Blomberg en Michiels voordelen bieden wanneer snel moet worden ingegrepen, omdat het strafrecht de mogelijkheid bevat voorlopige maatregelen op te leggen. Voorts is het strafrecht het aangewezen instrument indien de overtreding is beëindigd, om met aanvullende strafrechtelijke handhaving het met de overtreding behaalde economisch voordeel af te romen of om de dader te straffen uit een oogpunt van preventie. Daarnaast zou het strafrecht ook geactiveerd moeten worden als ultimum remedium, dat wil zeggen als met bestuursrechtelijke handhaving geen of onvoldoende effect is gesorteerd.

‘Vooral bij de dwangsom bestaat het risico dat de overtreding gewoon doorgaat, terwijl de sanctie op den duur zijn werking verliest. Dit doet zich voor als het maximum te verbeuren bedrag is “gehaald” en de overtreder (nog) niet aan de last heeft voldaan. Het bevoegd gezag kan dan natuurlijk een nieuwe dwangsom opleggen, maar het is nog maar de vraag of die tweede dwangsom wél effect zal hebben. (...) Het strafrecht is ook bij uitstek geschikt om de persoon van de dader te straffen. Het bestuur richt zich met bestuursdwang en dwangsommen vooral tot de inrichting. De OvJ daarentegen kan de leidinggevendenden aansprakelijk stellen, waarbij ook meetelt hoe de houding van de verdachte in het verleden is geweest (was er sprake van recidive?).’⁵¹

Als laatste wordt de flankerende rol van het strafrecht belangrijk geacht:

‘Het gegeven dat de meeste overtreders van milieudelicten niet graag worden gezien als “crimineel”, maakt het strafrecht bij uitstek geschikt om mee te dreigen. Een belangrijk deel van de ondersteunende rol van het strafrecht is dan ook informeel.’⁵²

Tot zover een overzicht van veronderstellingen over het verband tussen kenmerken van de situatie en de relatieve effectiviteit van strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk instrumentarium. Opvallend is dat zowel het IOHM als Blomberg en Michiels de eigenschappen van de zaak als uit-

⁵¹ Idem, p. 184.

⁵² Idem, p. 182.

gangspunt nemen, terwijl de criteria van het OM vooral betrekking hebben op kenmerken van de dader. De aangehaalde argumentaties hebben weliswaar vooral een normatief of prescriptief karakter, maar ook dan liggen er veronderstellingen over effectiviteit aan ten grondslag, zij het impliciet. In de volgende paragraaf zullen wij de veronderstellingen bijeen brengen in een model.

4.2 Modellerings van de relatieve effectiviteit van instrumenten

Uit het voorgaande zijn drie typen kenmerken af te leiden op basis waarvan een keuze voor een bestuursrechtelijk instrumentarium dan wel een strafrechtelijk instrumentarium of een combinatie van beide (een *mix*) zou moeten worden gemaakt.⁵³ Die typen zijn:

- de gevolgen van de overtreding;
- kenmerken van de overtreder;
- kenmerken van de handhaving.

Tabel 2 bevat een overzicht van de categorieën en de specifieke kenmerken die eronder vallen en ook het sanctie-instrument dat bij de betreffende situatie het meest effectief zou zijn.

Tabel 2 Kenmerken van de litigieuze situatie en effectiviteit van het handhavingsinstrument

Kenmerk	Sanctie-instrument
Gevolgen overtreding	
Overtreding kan ongedaan worden gemaakt	Bestuursrecht
Gevolgen overtreding kunnen hersteld worden	Bestuursrecht
Overtreding kan niet ongedaan worden gemaakt én gevolgen overtreding kunnen niet hersteld worden	Strafrecht
Ernstige milieuschade	Strafrecht
Economisch voordeel of concurrentievervalsing van enige betekenis	Strafrecht
Kenmerken overtreder	
Dader is malafide, calculerend of recidivist	Strafrecht
Overtreding is opzettelijk/verwijtbaar	Strafrecht
Kenmerken handhaving	
Bestuurlijke handhaving heeft weinig/onvoldoende effect gesorteerd	Strafrecht
Er is geen bevoegd gezag dat doeltreffend kan optreden	Strafrecht

⁵³ Het uitgangspunt van de *Aanwijzing handhaving milieurecht* (OM) dat (vrijwel) elke overtreding van een kernbepaling strafrechtelijk opgetreden vergt, is niet in het model opgenomen. Dit uitgangspunt is zo algemeen dat het geen onderscheidende waarde heeft voor effectiviteitsanalyses.

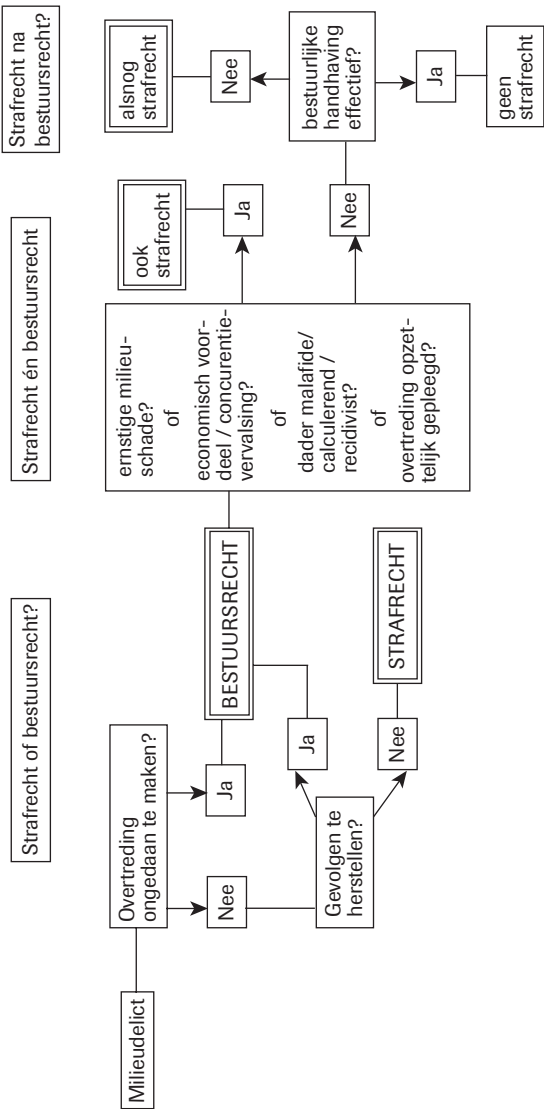
Uit het schema blijkt dat het bestuursrecht in twee situaties de aangewezen methode zou zijn. Doet zo'n situatie zich voor en is er daarnaast ook nog sprake van een (of meerdere) van de omstandigheden waarin het strafrecht ingezet zou moeten worden, dan zou dit moeten leiden tot een *mix*: zowel strafrecht als bestuursrecht.

Uiteraard bevatten litigieuze situaties in de werkelijkheid vaak combinaties van kenmerken. Wil de keuze voor een bepaald instrumentarium volgens deze gedachtegang optimaal effectief zijn, dan dient er een systematische beoordeling van alle kenmerken aan ten grondslag te liggen. Het geheel van veronderstellingen over relatieve effectiviteit kan daarom ook worden weergegeven in een beslismodel in de vorm van een stroomschema. Dit beslismodel is in figuur 3 weergegeven.

In dit beslismodel zijn alle veronderstellingen uit de literatuur over de relaties tussen kenmerken van het geval en relatieve effectiviteit van strafrechtelijke handhaving, bestuursrechtelijke handhaving en gecombineerde handhaving vervat. Variaties in de uitvoering van de handhaving *binnen* de strafrechtelijke aanpak en de bestuursrechtelijke aanpak zijn niet in het model opgenomen: het beslismodel abstraheert daarvan. Het beslismodel is te beschouwen als een samengestelde hypothese over de effectiviteit van strafrecht en bestuursrecht bij de handhaving van milieurecht. In onze empirische analyse zullen wij nagaan in hoeverre dit model steun vindt in de bestudeerde casus.

Overigens moet er bij de toepassing van het model van uit worden gegaan dat aan een aantal randvoorwaarden voor een effectieve handhaving voldaan wordt. Hierbij kan gedacht worden aan aspecten als tijdig, snel (lik op stuk) en adequaat (doorpakken door bestuur en OM) handhaven.

Figuur 3 Beslismodel



5 Methodologische verantwoording

5.1 Effectiviteit en casestudy's

De voorgaande hoofdstukken vormden de weerslag van een uitgebreide literatuurstudie. Ook een expert meeting heeft bijgedragen aan de theoretische onderbouwing en heeft daarnaast praktische elementen toegevoegd. In bijlage 4 is een overzicht weergegeven van de deelnemers aan de expert meeting en de stellingen die aan de orde zijn gesteld. Deze verkenningen zijn uitgemond in het model waarmee hoofdstuk 4 besluit. Vervolgens zijn de veronderstellingen in dat model over de relatieve effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van milieuregelgeving empirisch getoetst in een verzameling gevallen of casus. Een *casus* is gedefinieerd als een overtreding van milieuregelgeving door een bedrijf (inrichting) waarop hetzij bestuurlijk, hetzij strafrechtelijk, hetzij in een combinatie van beide handhavend is opgetreden.

Voor deze toetsing moest worden gekozen tussen een kwantitatieve benadering waarbij met behulp van statistische analyse causale samenhangen zouden kunnen worden beproefd, en een kwalitatieve benadering waarbij actie-effectrelaties in afzonderlijke gevallen worden gereconstrueerd. Hoewel een kwantitatieve analyse wellicht tot meer robuuste resultaten had geleid, stuitte een dergelijke benadering in de context van dit onderzoek op enkele grote bezwaren. In de eerste plaats is de variëteit in de gevallen van handhaving groot. Een toereikende statistische analyse zou een (aselect getrokken) steekproef van ten minste honderd tot honderdvijftig gevallen vergen. Het was, gegeven de aard van de dossiervorming, vrijwel onmogelijk om een goed steekproefkader te maken waaruit een verantwoorde aselechte steekproef kon worden getrokken. Een tweede bezwaar was dat het relatief veel tijd kostte om van één geval op betrouwbare wijze zelfs een beperkt aantal relevante gegevens te verwerven. Daarom was het, binnen de mogelijkheden qua tijd en menskracht, het meest doelmatig om van een kleiner aantal gevallen alle gegevens te verzamelen die nodig zijn voor een integrale reconstructie.

Op grond van deze gedachtegang is gekozen voor bestudering van een kleine zestig casus. Van elke casus zijn de strafrechtelijke en bestuurlijke dossiers (voor zover aanwezig) bestudeerd. Ook zijn de handhavers in kwestie over de zaak geïnterviewd, teneinde informatie te krijgen die niet uit het dossier is op te maken. Op grond daarvan is het totale handhavingsproces gereconstrueerd. Vervolgens is de *modus operandi* benadering gebruikt om de factoren te identificeren die bijdroegen aan de mate van effectiviteit van het handhavingsproces.

5.2 Selectie van casus

Arrondissementen en bestuursorganen

Het onderzoek is uitgevoerd bij twee arrondissementen. Hierbij was sprake van een geografische spreiding over het land en bovendien variëren deze arrondissementen op twee relevante kenmerken, namelijk de complexiteit van de handavingsstructuur en de mate van verstedelijking. Binnen de arrondissementen zijn bestuurlijke dossiers van diverse bestuursorganen bestudeerd:

Arrondissement A:

- 2 grote gemeenten (>100.000 inwoners)
- 4 middelgrote gemeenten (25.000 – 75.000 inwoners)
- 2 kleine gemeenten (<25.000 inwoners)
- provincie
- waterschap

Arrondissement B:

- 2 gemeenschappelijke milieudiensten
- 1 middelgrote gemeente (25.000 – 75.000 inwoners)
- 1 kleine gemeente (<25.000 inwoners)
- provincie
- 2 waterschappen

Het onderzoek heeft niet als doelstelling om de milieuhandhaving door de verschillende organisaties te *beoordelen*. Het gaat om de effectiviteit in de casus. Om die reden wordt hier niet vermeld in welke arrondissementen het onderzoek is uitgevoerd. Dan zou namelijk snel de neiging bestaan deze organisaties toch normatief te beoordelen. Om dezelfde reden wordt hier ook niet vermeld bij welke bestuursorganen casestudy's zijn onderzocht. Ook een vergelijking van het functioneren en presteren van de verschillende arrondissementen en bestuursorganen was geen onderwerp van onderzoek.

De dossiers

De onderzoekers waren voor de selectie van de casus tot op zekere hoogte afhankelijk van wat in de praktijk beschikbaar kon worden gesteld. De casus zijn op grond van criteria met betrekking tot onderwerp, uitkomst en handavingsactiviteiten geselecteerd door milieuofficieren van justitie in beide arrondissementen. Vervolgens zijn bij de bestuurorganen die het bevoegd gezag in die casus waren, de bestuurlijke dossiers bestudeerd. Ook de omgekeerde volgorde is gehanteerd: enkele bestuursorganen hebben dossiers geselecteerd, waarna – indien aanwezig – de strafrechtelijke dossiers zijn bestudeerd. Dat de organisaties zelf de casus hebben geselecteerd, kan betekenen dat deze niet representatief zijn voor de gehele

handhaving door die instanties. Er zullen immers niet snel zaken geselecteerd worden waarin fout op fout is gestapeld. Representativiteit is echter in dit onderzoek van minder belang. Dat zou wel het geval zijn geweest indien het onderzoek een beoordelend karakter zou hebben, oftewel, hoe doet arrondissement A of gemeente B het. Dan zou een a-selecte keuze wel noodzakelijk zijn geweest. In dit onderzoek gaat het erom wanneer en onder welke omstandigheden welk rechtsgebied het meest effectief is. Ook bij succesvolle handhaving zijn dat soort kenmerken te achterhalen. Dit alles heeft tot gevolg gehad dat de resultante steekproef niet in alle opzichten de meest ideale verdeling van kenmerken laat zien. Niettemin is de samenstelling van de steekproef voldoende om de beoogde analyses uit te kunnen voeren, zij het dat de uitkomsten met enig voorbehoud worden gepresenteerd.

Dat betekent overigens niet dat de handhaving in alle casus succesvol is geweest. De organisaties hebben in de praktijk niet louter 'best practices' geselecteerd. Bovendien is bij de organisaties in veel gevallen niet of nauwelijks bekend hoe en hoe succesvol er door de handhavingpartners is gehandhaafd in een specifieke casus. Op die manier kregen we in de casus in feite ook a-selecte factoren.

Met het verkrijgen van de dossiers is in augustus 2005 een aanvang gemaakt. In één van de arrondissementen waren de dossiers desalniettemin niet eerder dan in mei 2006 beschikbaar. Hierdoor is de aanvankelijk beoogde looptijd van het onderzoek van een half jaar, fors overschreden.

5.3 Kenmerken van de casus

Het geplande aantal casus per arrondissement was 21. Daarbij zouden zes zaken strafrechtelijk, zes zaken bestuurlijk en negen zaken in een combinatie van beide gehandhaafd moeten zijn. De feitelijke aantallen wijken hiervan af. Tabel 3 bevat een overzicht van de samenstelling van de steekproef naar soort sanctioneringsinstrumentarium. Zoals uit de tabel blijkt heeft het totale aantal bestudeerde casus het normaantal (ruimschoots) overtroffen.

Tabel 3 Geselecteerde casus per arrondissement

	Gepland	Feitelijk
Arrondissement B		
Strafrechtelijk	6	8
Bestuurlijk	6	7
Mix	9	19
Totaal	21	34
Arrondissement B		
Strafrechtelijk	6	3
Bestuurlijk	6	5
Mix	9	16
Totaal	21	24

De casus hadden betrekking op in totaal 54 verschillende bedrijven; 31 in arrondissement A en 23 in arrondissement B. In twee gevallen hebben we de handhaving bij een bedrijf als verschillende casus beschouwd. Er bleek in die gevallen sprake te zijn van meerdere delicten die op essentiële onderdelen afwijkende handhavingsskenmerken hadden.

Bij één bedrijf in het arrondissement A waren bij een controle vier delicten aan het licht gekomen. De aard van de delicten verschilde van elkaar, twee waren herstelbaar en twee niet. Twee delicten zijn bestuurlijk gehandhaafd en twee in een mix. Bij drie van de delicten is een dwangsom opgelegd en in één geval is bestuursdwang toegepast. Bij de twee delicten waar strafrechtelijke vervolging heeft plaatsgevonden, is het in het ene geval tot een veroordeling gekomen en in het andere tot vrijspraak. De handhaving en kenmerken van deze vier delicten van hetzelfde bedrijf waren dermate van elkaar afwijkend dat ze als vier verschillende casus zijn bestudeerd. Bij één bedrijf in het arrondissement B was sprake van twee delicten waarvan het ene louter bestuurlijk is gehandhaafd en het andere zowel strafrechtelijk als bestuurlijk. Dit hebben we ook als twee verschillende casus aangemerkt.

Zoals opgemerkt was op aanwijzing van de opdrachtgever een bepaalde verdeling van aantallen casus over de verschillende vormen van handhaving gepland. Uit de tabel blijkt dat in de feitelijke aantallen de zaken waarin zowel bestuurlijk als strafrechtelijk is gehandhaafd, oververtegenwoordigd zijn. Desondanks zijn – door het hogere aantal casus – ook voldoende casus in het onderzoek vertegenwoordigd waarin alleen bestuurlijk is gehandhaafd. Het aantal strafrechtelijke casus is één lager dan de bedoeling was.

Wat betreft de complexiteit van de zaken, was het streven om per arrondissement twaalf eenvoudige en negen complexe zaken te selecteren. De complexiteit kan zowel milieutechnisch als juridisch van aard zijn.

De ‘inschaling’ (wel of niet complex) is gebaseerd op de oordelen van de betrokken handhavende partijen en op inschatting door het (juridisch en milieukundig onderlegde) onderzoeksteam. In totaal zijn tien casus aangemerkt als complex. Dat is dus lager dan het streefaantal.

Er is voor gekozen de casus over een beperkt aantal typen delicten te laten handelen, namelijk delicten die zowel bestuurlijk als strafrechtelijk gehandhaafd kunnen worden. Afval, opslag gevaarlijke stoffen, de agrarische sector en (opslag van) consumentenvuurwerk zijn om die reden geselecteerd. In alle gevallen gaat het om inrichtingsgebonden delicten. Tabel 4 geeft de verdeling per delict, tabel 5 de verdeling naar bevoegd gezag in de casus.

Tabel 4 Aantal casus per delict

Afval	21
Opslag gevaarlijke stoffen	25
Agrarische sector	6
Vuurwerk	5

Tabel 5 Bevoegd gezag in de casus

Gemeente	43
Provincie	15
Waterschap	5
Rijkswaterstaat	2

Het totale aantal van tabel 5 (65) is hoger dan het aantal casus (58). Dit komt doordat in sommige casus meerdere bestuursorganen het bevoegd gezag vormden.

6 De context van (effectieve) handhaving: samenwerkingsverbanden

Bij de handhaving van milieuwetgeving kunnen diverse organisaties betrokken zijn. Als er sprake is van strafrechtelijke handhaving, zijn het OM en de politie erbij betrokken. Voor wat betreft de bestuurlijke handhaving zijn – afhankelijk wie het bevoegde gezag is – de gemeente, het waterschap, de provincie en/of Rijkswaterstaat in beeld. De organisaties hebben, vanuit hun eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, dikwijls met elkaar te maken. Ze werken samen en/of hebben functionele of hiërarchische relaties. Er is daarbij onderscheid te maken tussen het formele en het feitelijke netwerk. De handhavingsstructuur kan worden onderscheiden in een *formele* structuur (het systeem op papier) en een *feitelijke* structuur (het handhavingssysteem zoals dat in de praktijk is ontstaan). De formele structuur is terug te vinden in documentatie zoals handhavingsplannen, handhavingsconvenanten en sanctiestrategieën. De veronderstelling is dat discrepanties tussen formele en feitelijke netwerken voortkomen uit verschillen tussen betrokken diensten over de gewenste afhandeling en kunnen leiden tot geringere effectiviteit van de handhaving. Om die reden zijn de samenwerkingsverbanden in dit onderzoek een factor van belang. In dit hoofdstuk onderscheiden we per arrondissement de formele samenwerking, de feitelijke samenwerking en een beoordeling ervan. Eerst wordt in paragraaf 6.1 een toelichting gegeven op hetgeen we in dit hoofdstuk precies aan de orde stellen.

6.1 Samenwerkingsverbanden: toelichting

Bij het inzetten van handhavingsmiddelen is een effectieve samenwerking tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij het handhavingsinstrument essentieel. Een achterliggende vraag hierbij is welke factoren de samenwerking beïnvloeden. Deze factoren kunnen een ad-hockarakter hebben, structureel verbonden zijn aan de wijze waarop lokale partijen invulling geven aan het wettelijke instrumentarium of te maken hebben met het wettelijke kader zelf. Ook de structuur van het verband zelf en de wijze waarop de gezamenlijke besluitvorming zich in dit netwerk voltrekt, kan aanknopingspunten bieden voor een verbetering van de effectiviteit van de milieuhandhaving. Een structurele analyse van het netwerk van samenwerkingsverbanden waarbij de wijze van samenwerken tussen de betrokken partijen in kaart gebracht wordt, is daarom essentieel voor een onderzoek dat zich richt op de effectiviteit van de handhaving.

In dit onderzoek kan men echter moeilijk spreken van een netwerk van samenwerkingsverbanden. De gemeente, het OM en de politie spelen een belangrijke rol. De andere partijen die betrokken zijn bij de handhaving – het waterschap, de provincie – spelen meer incidenteel een rol en zijn niet betrokken bij elke casus. Dit betekent dat de structuur van het netwerk zelf niet als een belangrijke variabele kan worden beschouwd. Niet alleen is dit netwerk zeer eenvoudig van structuur, het is ook voor elke

gemeente gelijk. Aspecten als centraliteit van het netwerk, clustervorming, de positie van bepaalde actoren in het netwerk blijken in dit verband niet relevant.

Ook de besluitvorming tussen de partijen kan niet als erg complex worden beschouwd. In feite kent elke casus slechts één afweging, namelijk of er bestuurlijk of strafrechtelijk of in een mix wordt gehandhaafd. Elk van de partijen heeft daarbij z'n eigen verantwoordelijkheid. Er hoeven dus geen knopen doorgehakt te worden, elk traject verloopt in principe los en onafhankelijk van het andere. Des te belangrijker wordt de vraag op welke wijze de centrale partijen – OM, gemeente en politie – in dit 'netwerk' inhoud geven aan de onderlinge samenwerking en welke belemmeringen er op dat punt in de praktijk (eventueel) aangetroffen worden.

Het is daarbij van belang in het onderzoek onderscheid te maken tussen:

- 1 De formele samenwerkingsverbanden, voorzover die door het wettelijke kader worden geïmpliceerd. Zou dit nog ruimte voor interpretatie laten, dan kunnen we beter spreken van de normatieve samenwerkingsverbanden: de wijze waarop men lokaal de formele samenwerkingsverbanden duidt en in eigen protocollen heeft vastgelegd.
- 2 Het feitelijke samenwerkingsverband: op welke wijze wordt in de praktijk inhoud gegeven aan de samenwerking en hoe vullen de partijen hun rol, taken en verantwoordelijkheden in?
- 3 Het gewenste samenwerkingsverband: op welke wijze zouden de verschillende partijen wensen dat er samengewerkt wordt opdat de ervaren problemen voorkomen worden? Hieraan ten grondslag ligt ook een beoordeling van 1 en 2.

Het onderscheiden van deze drie invalshoeken levert een kader op om eventuele problemen in de samenwerking en mogelijke verbeteringen te kunnen duiden. Knelpunten en problemen die men in de praktijk ervaart in de samenwerking, kunnen gerelateerd worden aan eventuele verschillen tussen handhavingspraktijk en formele richtlijnen of protocollen en aan mogelijke verbeteringen in de wijze van samenwerking.

In dit hoofdstuk wordt een kwalitatieve beschrijving gegeven van het samenwerkingsnetwerk van een aantal bestuursorganen binnen de twee arrondissementen. De reden dat deze bestuursorganen als basis voor de analyse van de samenwerkingsverbanden worden genomen, is dat ze bevoegd gezag waren in relatief de meeste van de geselecteerde casus binnen de twee arrondissementen. In het arrondissement A gaat het om één grote gemeente (>150.000 inwoners, hierna aan te duiden als gemeente A1) en één kleine plattelandsgemeente (<25.000 inwoners, hierna aan te duiden als gemeente A2). In het arrondissement B betreft het een intergemeentelijke milieudienst (met hoofdzakelijk plattelandsgemeenten en één grote centrumgemeente) en de provincie. Van deze vier organen wordt in dit hoofdstuk de samenwerking met de andere handhavingspartners

beschreven. Het bestuursorgaan wordt daarbij als actor genomen. Tijdens het veldwerk is daarbij de mogelijkheid in acht genomen dat binnen een bestuursorgaan meerdere belangen en krachtenvelden aanwezig waren die in feite als verschillende actoren aangemerkt zouden moeten worden. Bij de voor de analyse van de samenwerkingsverbanden geselecteerde bestuursorganen is hiervan echter geen sprake.

In de navolgende paragrafen wordt steeds eerst de normatieve samenwerking beschreven in het arrondissement A (paragraaf 6.2.1) en B (6.3.1). Dit is het netwerk zoals dat in officiële documenten staat verwoord. Vervolgens wordt in paragraaf 6.2.2 en 6.3.2 het feitelijke netwerk per arrondissement beschreven. Daarbij moet worden aangetekend dat de periode van onderzoek de situatie betrof van 2000 tot 2005, dus voordat bij het Openbaar Ministerie de milieuzaken zijn gecentraliseerd naar het Functioneel Parket.

6.2 Samenwerking in het arrondissement A

6.2.1 Normatieve samenwerking

Als het normatieve netwerk merken we aan de relaties tussen de verschillende organisaties die zich bezighouden met milieuhandhaving en die uit de wet en formeel vastgestelde beleidsnotities en convenanten voortvloeien. Het normatieve netwerk is dus meestal breder dan het formele netwerk, dat wil zeggen uit de wet voortvloeiende relaties.

Overleg op grond van convenant

In de provincie A is in elk van de milieuregio's een convenant afgesloten tussen de provincie, het waterschap, de ministeries van VROM, LNV en Verkeer en Waterstaat en de gemeenten. De politie en het Openbaar Ministerie hebben het convenant om formele redenen niet ondertekend maar hebben zich er wel aan geconformeerd. De zes convenanten zijn inhoudelijk identiek. Voor de analyse van de samenwerkingsverbanden is artikel 4 van belang, dat handelt over de overlegstructuur. Artikel 4.1 bepaalt dat er op provinciaal en regionaal niveau een bestuurlijk en ambtelijk handhavingsoverleg is. Het provinciale handhavingsoverleg heeft als taken onder meer het tot stand brengen van een provinciebreed samenwerkingsprogramma en een provinciebrede meerjarenvisie, het afstemmen van een bovenregionale aanpak van handhavingsthema's en het afstemmen van landelijke en provinciale prioriteiten (artikel 4.2). Het regionale handhavingsoverleg heeft onder meer als taken het tot stand brengen van een regionale meerjarenvisie en een regionaal samenwerkingsprogramma en het afstemmen van de regionale aanpak van handhavingsthema's (artikel 4.3). De ambtelijke overleggen verzorgen de ondersteuning van de bestuurlijke overleggen (artikel 4.5). Over de frequentie van de overleggen is niets bepaald.

Ook op lokaal (gemeentelijk) niveau vinden handhavingsoverleggen plaats. Bij de weergave van de feitelijke samenwerking gaan we hier nader op in.

Flankerend beleid

Een relevante afspraak in het kader van de normatieve samenwerking is die met betrekking tot het zgn. flankerend beleid. Dit heeft bij uitstek betrekking op de onderlinge samenwerking bij de handhaving van het milieurecht. Het uitgangspunt van dit beleid is dat bestuursorganen (gemeente, provincie, waterschap) in principe een afschrift van hun bestuurlijke aanschrijvingsbrieven aan het Openbaar Ministerie zenden. Indien er een kernbepaling is overtreden, zal het OM direct proces-verbaal laten opmaken. Bij andere overtredingen wordt er door het OM een zgn. flankerbrief aan de overtreder gezonden. In deze brief wordt gewezen op de strafbaarheid van de overtreding en verwezen naar de door het bestuur gestelde termijn waarbinnen de overtreding ongedaan moet zijn gemaakt. Indien de overtreding binnen deze termijn inderdaad ongedaan wordt gemaakt, ziet het OM af van verder handelen. Gebeurt dat niet, dan wordt alsnog proces-verbaal opgemaakt. Indien er sprake is van een incident, wordt volstaan met een waarschuwing.

Per december 2004 is het flankerend beleid enigszins aangepast, naar aanleiding van een notitie van het OM. Niet alle zaken hoeven meer in afschrift aan het OM te worden gezonden. In de notitie staat het volgende vermeld:

'In het lokale handhavingsoverleg worden de lopende zaken besproken. Met de politie kan besproken worden wat wel en niet onder kernbepaling wordt verstaan. Hier kan ook worden overlegd worden in welke gevallen het wenselijk is om vanuit het OM in geval van niet-kernbepalingen, een flankerbrief te verzenden. Toezichthouder kan immers goed inschatten welke ondernemer wel aan de bestuurlijke aanschrijving zal voldoen en welke niet.'

Bij overtreding van een kernbepaling krijgt de politie een afschrift van de aanschrijvingsbrief en wordt rechtstreeks proces-verbaal opgemaakt, dat aan het OM wordt doorgezonden. In het lokale handhavingsoverleg wordt overlegd welke brieven in afschrift ter flankering aan het OM worden gezonden, op basis van de ervaring van het bestuursorgaan.

Aard van de relaties

Als het gaat om de aard van de relaties tussen de verschillende organisaties onderscheiden we de volgende variabelen:

- nevengeschikt (functioneel) – hiërarchisch;
- informatief, coördinerend, besluitvormend;
- ad hoc (informeel) – gestandaardiseerd (formeel);
- intensiteit (marginaal, sporadisch, regelmatig, frequent).

Tussen de verschillende handhavende instanties bestaan geen *hiërarchische relaties*, maar louter *functionele*. De ene organisatie kan de andere dus niets opleggen. Er zijn geen formele machtsmiddelen. Alleen het Openbaar Ministerie heeft een hiërarchische relatie met resp. de politie en de bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) van de gemeente. De politie is voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde ondergeschikt aan de officier van justitie. De politie is aan de burgemeester ondergeschikt als het gaat om de handhaving van de openbare orde. Daarvan is normaal gesproken geen sprake bij milieuhandhaving, hoewel er wel situaties denkbaar zijn dat dat wel het geval is. Te denken valt aan acuut explosiegevaar bij gevaarlijke stoffen. Daarbij gaat het dus nadrukkelijk om uitzonderingssituaties. BOA's zijn onderschikt aan het OM als ze zich bezighouden met opsporing.

Het hierboven weergegeven flankerbeleid heeft een *informerend* karakter en is normatief van aard: zo zou het op basis van de afspraken moeten gebeuren. *Coördinatie* en *afstemming* vinden normatief plaats in de genoemde bestuurlijke en ambtelijke overleggen. Alle voor milieuhandhaving relevante organisaties maken er deel van uit. Die overleggen zijn coördinerend en informerend. De onderwerpen zijn hiervoor weergegeven.

De lokale handhavingsoverleggen hebben louter een informerend en coördinerend karakter. Formele besluiten worden er niet genomen. In de formele, normatieve samenwerkingsverbanden zijn de relaties (welhaast per definitie) gestandaardiseerd.

6.2.2 *Feitelijke samenwerking*

Als het feitelijke netwerk merken we aan de relaties tussen de verschillende organisaties die zich bezighouden met milieuhandhaving zoals die zich in de praktijk manifesteren. De onderzoeksperiode is 2000-2005.

Provinciale en bestuurlijke handhavingsoverleggen

De feitelijke frequenties van de uit het convenant voortvloeiende overleggen zijn de volgende:

- regionaal bestuurlijk overleg: 1x per twee maanden
- regionaal ambtelijk overleg: 1x per maand
- provinciaal bestuurlijk overleg: 2x per jaar
- provinciaal ambtelijk overleg: 4x per jaar

De bestuurlijke overleggen hebben een sterk beleidsmatig en strategisch karakter. Concrete onderwerpen die, naast de in het convenant genoemde, aan de orde komen, zijn onder meer het stellen van prioriteiten in de milieuhandhaving, het bepalen van gezamenlijke projecten en afspraken over de capaciteit die elk van de handhavingpartners aan milieuhandhaving besteden. De ambtelijke overleggen zijn voorbereidend voor, en

geven uitvoering aan de bestuurlijke overleggen. Concrete handhavingszaken en de afstemming daarover komen in deze overleggen niet aan de orde.

Lokale handhavingsoverleggen

Het lokale handhavingsoverleg van *gemeente A1* (een grote gemeente met meer dan 150.000 inwoners) vindt wekelijks plaats. Deelnemers hiervan zijn de gemeente (handhavers en BOA's) en de politie. Hierbij komen alle milieuzaken op tafel. Van nieuwe zaken wordt een voorstel voor een instrumentarium gedaan (zie hierna bij 'flankerend beleid'). Van lopende zaken wordt de stand van zaken besproken. In het wekelijkse handhavingsoverleg wordt niet per zaak een gezamenlijke strategie bepaald, bijvoorbeeld in de zin van afstemming over het exacte instrumentarium dat zal worden toegepast. De strafrechtelijke en bestuurlijke handhavingstrajecten lopen gescheiden.

Daarnaast is er een maandelijks lokaal handhavingsoverleg waarin, naast de gemeente A1, ook de andere regionale convenantpartners deelnemen. Bij deze overleggen worden de jaarprogramma's en projecten besproken en wordt meer algemene informatie uitgewisseld.

Het lokale handhavingsoverleg van *gemeente A2* (een kleine plattelandsgemeente met minder dan 25.000 inwoners) vindt één keer per maand plaats. Deelnemers zijn de politie, de gemeente en het waterschap. Er vindt voornamelijk informatie-uitwisseling plaats over de stand van zaken in de strafrechtelijke en/of bestuurlijke handhavingstrajecten. Er wordt niet overlegd over een gezamenlijke strategie. Het waterschap neemt deel om op de hoogte te blijven van casus waarbij overtreding zou kunnen plaatsvinden van regels waarbij het waterschap bevoegd gezag is. Daarbij gaat het met name om agrarische bedrijven in het buitengebied.

Flankerend beleid

Voor de *gemeente A1* geldt dat elke brief in afschrift naar het OM gaat, voorzien van een 'advies' over het strafrechtelijke vervolg. Daarbij zijn er drie gradaties: ter kennisneming (geen vervolgacties), ter flankering en opmaken proces-verbaal. Uiteraard is het OM vrij om van het advies af te wijken.

Op basis van de brief van het OM (december 2004) zou de politie bij een overtreding van een kernbepaling zonder tussenkomst van het OM een proces-verbaal moeten opmaken.

Van de *gemeente A2* komt maar een beperkt aantal afschriften bij het OM terecht. De brief van het OM van december 2004 is opgevat als het min of meer afschaffen van het flankerend beleid. Alleen de 'ergere gevallen' worden doorgeleid naar de politie. Daarbij zijn overtreden kernbepalingen niet per definitie 'ergere gevallen'. De afweging of iets een 'erger geval' is, wordt door de gemeente bepaald. De gemeente stuurt zelden of nooit meer een afschrift ter flankering aan het OM.

Het OM geeft aan van de *provincie* slechts weinig processen-verbaal aan-geleverd te krijgen (al dan niet via de politie). Ook afschriften van provinciale aanschrijvingsbrieven ter flankering worden volgens het OM slechts zeer beperkt doorgezonden. De provincie heeft eigen BOA's die proces-verbaal kunnen opmaken. Volgens een respondent van de provincie is het persoonsafhankelijk of er in overleg wordt getreden met een BOA om proces-verbaal op te maken. In het verleden gebeurde het 'vrij beperkt' en nu 'nog niet superveel'. De lijst met kernbepalingen wordt te groot geacht. In de praktijk wordt er alleen proces-verbaal opgemaakt 'bij onwil'. Ook van het betrokken *waterschap* ontvangt het OM in het arrondissement A slechts zelden (twee à drie op jaarbasis) processen-verbaal (via de politie) of afschriften ter flankering.

Aard en inhoud van de relaties

OM – gemeente A1

Het OM en de *gemeente A1* participeren beide in de regionale en provinciale overleggen. Het bijzondere geval doet zich voor dat de regio samenvalt met het grondgebied van de gemeente. Bij de periodieke regionale overleggen handelt het dus over de milieuhandhaving in uitsluitend de gemeente A1. Andere gestandaardiseerde overleggen waar het OM en de gemeente A1 aan deelnemen, zijn er niet. Overleg vindt verder vooral ad hoc plaats. Over de frequentie ervan lopen de verklaringen enigszins uiteen. Volgens het OM is er 'nauwelijks overleg', volgens de gemeente 'regelmatig', vooral telefonisch en per e-mail. Het initiatief ligt in elk geval meestal bij de gemeente. Daarbij gaat het veelal over gezamenlijke projecten, ook over de inzet van toezichthouders en opsporingsambtenaren. Overleg over afzonderlijke zaken, los van projecten, is er minder. Een paar keer per jaar is er (ad hoc) afstemming hoe in een specifieke casus effectief kan worden opgetreden. Ook hierbij ligt het initiatief vooral bij de gemeente. In 'zware gevallen' (met name bij malafide, telkens recidiverende verdachten) wordt incidenteel een afstemmingsoverleg met alle relevante organisaties (zoals waterschap en provincie) geformeerd. Desondanks kan de aard van de relatie tussen OM en de gemeente A1 vooral als informerend aangemerkt worden. Besluitvormend is het nooit, afstemmend (behalve in de zware gevallen) zelden.

Zoals hierboven aangegeven, werkt de gemeente A1 volledig mee aan het flankerend beleid van het OM door afschriften van aanschrijvingen door te zenden. De gemeente is overigens niet altijd tevreden over de terugkoppeling van het OM aan de gemeente over de afloop van een strafrechtelijke zaak. Hoewel dit volgens afspraak standaard zou moeten gebeuren, is dat niet het geval. Het wordt wel van belang geacht, 'want dan kun je je instellen op een mogelijke reactie van de ondernemer'.

De onderlinge relatie wordt door beide partijen goed genoemd. Het OM noemt de relatie met deze grote gemeente 'wederkerig', waar deze bij

andere gemeenten regelmatig 'eenzijdig' genoemd wordt (waarbij het OM in die gevallen de initiërende partij is). Zoals aangegeven, is er in formele zin niet sprake van een hiërarchische relatie tussen het OM en de gemeente. In de praktijk is die er (dus) ook niet.

OM – gemeente A2

Er is nagenoeg geen rechtstreeks contact tussen het *OM* en de kleine *gemeente A2*. De contacten zijn marginaal. In feite zijn de handhavings-trajecten van de gemeente en het OM gescheiden werelden. In de afgelopen jaren is er in slechts één zaak inhoudelijke afstemming geweest. Dat gebeurde in een integraal afstemmingsoverleg waarin ook de politie, de provincie, het waterschap en de AID participeerden. Het betrof hier een notoire recidivist die ondanks verbeurde dwangsommen en (eerdere) veroordelingen zijn leven niet beterde (deze zaak is als casus A16 in ons onderzoek opgenomen).

De gemeente A2 werkt, zoals hiervoor is aangegeven, maar matig mee aan het flankerend beleid van het OM. Het OM heeft geen formele machtsmiddelen om de gemeente de medewerking op te leggen. De aard van de relatie is immers – ook feitelijk – niet hiërarchisch. Er zijn overigens ook geen (informele) pogingen ondernomen door het OM.

Er is, kortom, sprake van een zeer beperkte samenwerking tussen het OM en de gemeente A2.

OM – politie

De *politie* is zoals aangegeven hiërarchisch ondergeschikt aan het *OM*. De officier van justitie is de leider van het opsporingsonderzoek en kan de politie aansturen. Dat gebeurt ook in de praktijk; er is frequent contact. Het OM 'verzoekt' de politie regelmatig om een proces-verbaal op te maken. Dit verzoek gebeurt per brief. De politie levert ook actief processen-verbaal aan het OM aan. Het streefaantal is 500 per jaar, in de praktijk zijn het er ongeveer 700. Over de inzet van de politie is het OM dan ook tevreden.

Eén keer per zes weken is er een gestandaardiseerd overleg tussen het OM en de politie, in casu de teamchef van het milieuteam. Daarbij zijn niet zozeer concrete zaken onderwerp van gesprek, maar meer onderwerpen als de capaciteit, planning, prioriteit, et cetera.

Zoals aangegeven is het principe van een flankerbrief dat het OM aan geeft pas op te treden indien de overtreding niet binnen de door het bestuur gestelde termijn is verholpen. Het is de politie die daarbij de signaalfunctie vervult. Bij het lokale handhavingsoverleg, waar de politie aan deelneemt, worden de lopende zaken besproken en komt dus ook de orde of de overtreding is verholpen. Indien dat niet het geval is, informeert de politie het OM en/of maakt de politie proces-verbaal op. Dat gebeurt hoofdzakelijk schriftelijk.

De relatie tussen politie en OM is zowel informerend (informatie van de

politie aan het OM; signaalfunctie) als besluitvormend (het is het OM dat het optreden van de politie bepaalt).

OM – provincie

Communicatie met de *provincie* wordt door het OM als lastig ervaren: de provincie is moeilijk bereikbaar voor opsporingsdiensten. De organisatie wordt bureaucratisch en log gevonden. Er zijn bijvoorbeeld vier verschillende afdelingen verantwoordelijk voor de handhaving van milieuregeling. Informeel overleg vindt niet of nauwelijks plaats. Bij de regionale handhavingsoverleggen ontbreekt de provincie regelmatig, zowel bestuurlijk als ambtelijk. De samenwerking verloopt dus noch ad hoc, noch gestandaardiseerd. Van een hiërarchische relatie is geen sprake.

OM – waterschap

De relatie tussen het OM en het *waterschap* is beperkt. De informatievoorziening van het waterschap aan het OM over de zaken die bestuurlijk gehandhaafd worden, is slecht te noemen. Er vindt niet of nauwelijks afstemming of informatie-uitwisseling plaats tussen het OM en het waterschap. Informeel onderling overleg vindt ook zelden plaats. Als er al coördinatie en overleg is, is deze gestandaardiseerd. Besluitvorming vindt niet plaats, coördinatie niet en informatie zelden.

Gemeente A1 – politie

De *politie* neemt wekelijks deel aan het lokale handhavingsoverleg met de *gemeente A1*. Er is ook frequent informeel overleg tussen de gemeente en de politie. Zo neemt de politie wel eens contact op om de gemeente te wijzen op een overtreding die bestuurlijk gehandhaafd zou kunnen worden. Het contact is dus zowel gestandaardiseerd als ad hoc en is vooral informeel. De politie vervult de oog- en oorfunctie voor de gemeente en vice versa.

De samenwerking tussen gemeente A1 en de politie wordt positief beoordeeld. Wel wordt de toon van de politie door de gemeente af en toe als te hard beoordeeld. 'Niet zozeer het handelen of optreden op zich is dan het probleem, maar de toon, de manier waarop. Dat kan ten koste gaan van een goede verstandhouding met het bedrijf.'

De afspraak met de politie is dat de inrichtingsgebonden milieudelicten door de gemeentelijke BOA's worden afgehandeld. Een hiërarchische relatie tussen de politie en de gemeente is overigens afwezig.

Gemeente A2 – politie

De *politie* neemt deel aan het maandelijkse lokale handhavingsoverleg van *gemeente A2*. Als de veiligheid van de gemeentelijke toezichthouders of bijzondere opsporingsambtenaren gevaar zou kunnen lopen, vergezelt de politie de gemeente bij (her)controles. Daarbij gaat het om beruchte locaties, zoals wietplantages, malafide eigenaren en bij eerdere slechte

ervaringen van toezichthouders met een bedrijf. Deze gezamenlijke controles vinden soms wekelijks plaats. De onderlinge communicatie verloopt goed, vooral sinds de politie een eigen milieuteam heeft. Dit wordt door de gemeente als positief ervaren. Het regelmatige contact verloopt zowel gestandaardiseerd als ad hoc.

Zoals eerder aangegeven, zendt de gemeente A2 afschriften van bestuurlijke aanschrijvingen die geflankeerd zouden kunnen of moeten worden door het OM, aan de politie. In incidentele gevallen, bij de 'zwaardere gevallen', gebeurt dat inderdaad. De relatie is vooral te kenmerken als informierend.

Gemeente A1 – provincie

Er zijn slechts marginale contacten tussen de *gemeente A1* en de *provincie A*. Van de bestuurlijke en ambtelijke handhavingsoverleggen is de provincie slechts agendalid. Informele contacten verlopen moeizaam, aldus onze respondent van de gemeente A1. 'De provincie is ondoorzichtig, je weet niet wie waar bij betrokken is. Er zijn vier verschillende afdelingen die allemaal over een deel van het milieu gaan. Ik zou willen dat er iemand was die overal wat van weet, en die je dan eventueel intern door kan verwijzen.' Het afstemmen van handhavingsactiviteiten is daarmee lastig. Gebruikmaken van elkaars expertise gebeurt nagenoeg niet.

Gemeente A2 – provincie

Ook tussen de *gemeente A2* en de *provincie* is weinig interactie. Er is soms uitwisseling van informatie in het geval de provincie bevoegd gezag is bij een milieuklacht die bij de gemeente is binnengekomen. Vaste contactpersonen heeft de gemeente niet bij de provincie. Er wordt doorgaans gebeld met een centraal nummer, waar men doorverbonden wordt. In één geval (casus A16) is een interdisciplinair handhavingsoverleg opgestart, waar ook de provincie aan deelnam.

Gemeente A1 – waterschap

Er is regelmatig contact tussen de *gemeente A1* en het *waterschap*. De samenwerking tussen de gemeente A1 en het waterschap is adequaat te noemen. Men is oog en oor voor elkaar: overtredingen waarbij de andere organisatie bevoegd gezag is, worden aan elkaar gemeld. Dat gebeurt zowel informeel (telefonisch, e-mail) als schriftelijk. Er wordt ook gezamenlijk gehandhaafd, bijvoorbeeld indien er zowel sprake is van verontreiniging van het oppervlaktewater als van een inrichtingsgebonden delict.

Er zijn voor de toekomst afspraken gemaakt over indirecte lozingen. Daarvan was het waterschap bevoegd gezag en dat wordt de gemeente. Het waterschap geeft in de eerste periode adviezen over bijvoorbeeld de resultaten van monsters. Er worden op dit punt ook gezamenlijke controles uitgevoerd, zodat de gemeente kan leren van de expertise van het waterschap.

De relaties tussen het waterschap en de gemeente A1 zijn informatief en coördinerend van aard.

Gemeente A2 – waterschap

Het *waterschap* neemt deel aan het maandelijks lokale handhavingsoverleg van *gemeente A2*. Ook informeel is er regelmatig onderling contact met vaste contactpersonen. Men is oog en oor voor elkaar, en neemt via e-mail of (mobiele) telefoon contact met elkaar op indien er overtredingen zijn geconstateerd waar de andere partij het bevoegd gezag is. De gemeente en het waterschap gaan indien nuttig, ook gezamenlijk op controle.

De relaties tussen het waterschap en de gemeente A2 zijn daarmee informatief en coördinerend van aard. De relatie is niet besluitvormend.

6.2.3 Conclusie

Uit de vorige paragraaf blijkt dat het feitelijke functioneren van de diverse handhavende organisaties en hun onderlinge samenwerking, niet altijd naar wens verlopen.

Met de *provincie A* zijn de ervaringen het negatiefst. De gemeente A1 en het OM hebben gelijksoortige kritiek over de ondoorzichtigheid van de provincie. Het OM heeft daarnaast ernstige kritiek op de handhaving door de provincie. Dit zou bij uitstek gekarakteriseerd kunnen worden met de uitdrukking ‘pappen en nathouden’. De provincie stuurt voorts niet of nauwelijks afschriften van bestuurlijke brieven aan het OM of de politie. Het beoogde en gewenste flankerende beleid van het OM komt voor wat betreft de handhaving door de provincie nagenoeg niet van de grond. Over de *politie* zijn de oordelen positief. Milieuzaken worden afgehandeld door een vast regionaal milieuteam. Daarmee is de prioriteit en capaciteit van milieuzaken binnen het betreffende korps gegarandeerd. Ook de deskundigheid wordt positief beoordeeld. Door de gemeente A1 wordt het optreden van de politie wel als soms te hard beoordeeld. Daarbij gaat het er niet zozeer om dat er opgetreden wordt, maar om de toon waarmee dat gebeurt.

De milieuhandhaving bij de (grote) *gemeente A1* is prima georganiseerd. Er wordt krachtig en deskundig gehandhaafd en ook doorgepakt indien dat gewenst is. Er vindt slechts één aanschrijving plaats en dan wordt opgetreden door bijvoorbeeld een dwangsom op te leggen. Dwangsommen worden geïnd. Er wordt volop meegewerkt aan het flankerende beleid van het OM.

De milieuhandhaving in de (kleine) *gemeente A2* bevindt zich op een iets lager niveau. Na een eerste, vriendelijke aanschrijving dat er sprake is van een milieudelict volgt nog een tweede, minder vriendelijke. Daarna wordt pas opgetreden. Aanschrijvingen worden alleen in ernstige gevallen ter flankering door het OM naar de politie gestuurd.

Het *waterschap* heeft met de gemeenten een goede functionele relatie. Waar nodig wordt er samengewerkt en er wordt gebruikgemaakt van

elkaars expertise. Het in afschrift versturen van aanschrijvingsbrieven aan het OM of de politie, vindt echter niet structureel plaats.

In algemene zin vindt casusgerichte afstemming tussen het OM en bestuursorganen zelden plaats. Er is sprake van twee gescheiden trajecten. Slechts in incidentele gevallen, met name als er sprake is van ernstige recidive, wordt de gezamenlijke inzet van de diverse disciplines op elkaar afgestemd in een handhavingsoverleg.

Dat de aanschrijving van lang niet alle bestuursorganen in afschrift bij de politie of het OM terechtkomt, kan uit het oogpunt van effectiviteit van de handhaving een gemiste kans worden genoemd. Vrijwel alle respondenten zijn van oordeel dat een flankerbrief van grote meerwaarde kan zijn. Mogelijke strafvervolgning zou bij veel ondernemers meer indruk maken dan een bestuurlijk handhavingstraject.

6.3 Samenwerking in het arrondissement B

6.3.1 Normatieve samenwerking

Overleg op grond van convenant

In de provincie B is in 1999 een bestuursovereenkomst gesloten tussen de provincie, de waterschappen, de ministeries van VROM, LNV en Verkeer en Waterstaat en de gemeenten. Net als in het arrondissement A, hebben de politie en het Openbaar Ministerie de bestuursovereenkomst om formele redenen niet ondertekend maar hebben zich er wel aan geconformeerd.

In de bestuursovereenkomst is bepaald dat er op provinciaal niveau een bestuurlijk en ambtelijk handhavingsoverleg is. Het bestuurlijke overleg vindt twee keer per jaar plaats, het ambtelijke overleg vier keer per jaar. Het ambtelijke overleg is beleidsvoorbereidend voor het bestuurlijke overleg. De onderwerpen zijn dan ook in principe gelijk, namelijk het vaststellen van handhavingsprioriteiten en van het provinciale handhavingsprogramma, evaluatie en verantwoording, implementatie van nieuwe handhavingsinstrumenten en het ontwikkelen van toezichtsmethodieken.

Overleg op regionaal niveau

Op regionaal niveau is er een soortgelijke formele overlegstructuur, zowel bestuurlijk als ambtelijk. In het Regionaal Bestuurlijk Handhavingsoverleg wordt onder meer uitvoering gegeven aan de provinciale bestuursovereenkomst, worden handhavingsprogramma's en -beleid en jaarverslagen vastgesteld, wordt de voortgang van handhavingsprojecten bewaakt en vindt afstemming plaats met betrekking tot handhaving. Dit overleg vindt volgens de bestuursovereenkomst minimaal twee keer per jaar plaats. Het

ambtelijke handhavingsoverleg op regionaal niveau, dat minimaal vier keer per jaar plaatsvindt, bereidt het bestuurlijke overleg voor, signaleert ontwikkelingen en bewaakt processen. Het is een platform waar onder meer afstemming plaatsvindt op het gebied van de handhavingssamenwerking en waar afspraken worden getoetst.

Overleg op werkvloerniveau

Ten slotte is er op uitvoerend niveau een gestructureerd overleg op werkvloerniveau. Onderwerpen van dit overleg, dat minimaal zes keer per jaar plaatsvindt, zijn onder meer informatie-uitwisseling met betrekking tot projecten en de zgn. ‘Top X-probleembedrijven’. Ook de voorbereiding van projecten en het zorgdragen voor een verbetering van de uitvoering van de handhavingssamenwerking is een taak van het overleg.

Informatieoverdracht

Anders dan in het arrondissement A bestaat er in het arrondissement B geen flankerend beleid. Wel dienen bestuursorganen een afschrift van hun bestuurlijke aanschrijvingsbrieven aan de politie toe te zenden.

Aard van de relaties

Als het gaat om de aard van de relaties tussen de verschillende organisaties onderscheiden we de volgende variabelen:

- nevenschikt (functioneel) – hiërarchisch;
- informatief, coördinerend, besluitvormend;
- ad hoc (informeel) – gestandaardiseerd (formeel);
- intensiteit (marginaal, sporadisch, regelmatig, frequent).

Er zijn wat betreft de formele aard van de relaties geen verschillen met die in het arrondissement A. We volstaan hier dan ook met een verwijzing naar die beschrijving.

6.3.2 Feitelijke samenwerking

OM – milieudienst

Het OM en de milieudienst participeren beide in de regionale en provinciale overleggen. Het OM is echter vaak afwezig, men geeft er een lage prioriteit aan. Ook overigens zijn de contacten tussen het OM en deze milieudienst vrij beperkt. Aan het overleg op werkvloerniveau neemt het OM geen deel, omdat hierin overleg op zaaksniveau wordt gevoerd. Vooral de bestuurlijke handhaving komt hierin aan de orde. Het OM ziet hierin geen rol voor zichzelf weggelegd. In een gering aantal gevallen is er sprake van ad hoc zaaksoverleg waarin – naast het OM en de milieudienst – ook andere bestuursorganen participeren. Bilateraal en/of informeel overleg tussen de milieudienst en het OM is er weinig. De sporadische contacten zijn hoofdzakelijk informerend van karakter.

Bij de milieudienst bestaat ontevredenheid over de milieudeskundigheid bij het OM en de bereidheid bij het OM om het bestuur te ondersteunen. Het OM is op zijn beurt niet onder de indruk van de kwaliteit van het bestuurlijke toezicht. Wel is het OM van mening dat er wat dit betreft een positieve ontwikkeling gaande is.

OM – politie

Er is frequent contact tussen de *politie* en het OM. 'We kunnen er mee lezen en schrijven', aldus een vertegenwoordiger van het OM. De lijnen zijn kort; er is vrijwel dagelijks contact. Dat gaat bijvoorbeeld over de vraag of er in een concreet geval een proces-verbaal opgemaakt zou moeten worden, terugkoppeling van controles, vragen over processen-verbaal, et cetera. De politie functioneert ook als intermediair tussen het OM en het uitvoerende handhavingsoverleg, waaraan het OM – zoals eerder aangegeven – niet deelneemt.

Zoals hiervoor aangegeven, worden bestuursorganen geacht afschriften van hun handhavingsbrieven aan de politie te sturen. Hiervoor is een speciaal meldingsformulier ontwikkeld, teneinde uniformiteit te krijgen en de relevante informatie overzichtelijk en volledig te kunnen bemachtigen. Het OM en de politie maken gezamenlijk een selectie welke zaken in aanmerking komen voor een proces-verbaal. Dit gebeurt wekelijks of tweewekelijks.

Twee keer per jaar vindt er een regulier overleg plaats tussen de politie en het OM, waarin meer beleidsmatige onderwerpen aan de orde zijn. Hierbij kan gedacht worden aan de inzet van capaciteit, prioritering, projecten, et cetera. De relatie tussen politie en OM is zowel informerend (informatie van de politie aan het OM; intermediair) als besluitvormend (het is het OM dat het optreden van de politie bepaalt).

OM – provincie

De *provincie* en het OM participeren beide in de regionale en provinciale overleggen, maar zijn niet altijd aanwezig. Tussen de bestuurlijke toezichthouders van de provincie en het OM is weinig onderling contact. De onderlinge contacten die er zijn, zijn vooral informeel van aard en sterk afhankelijk van personen. Op die manier wordt incidenteel op zaaks-niveau overlegd, al dan niet in een overleg waar ook andere handhavingspartners aan deelnemen.

Met het provinciale cluster dat zich bezighoudt met opsporing (waar BOA's deel van uitmaken) is de samenwerking wel intensief. Ook over concrete zaken vindt overleg plaats. Het betreft hier overigens geen overleg en samenwerking tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavers, omdat het ook in het geval van de provincie gaat om strafrechtelijke handhaving. Deze samenwerking wordt door beide partijen als zeer positief gekarakteriseerd.

OM – waterschap

Er zijn nauwelijks contacten tussen het *waterschap* en het *OM*, behoudens die in de formele, regionale en provinciale overleggen. Hier is het *OM* echter niet altijd aanwezig. Het waterschap levert ook weinig processen-verbaal en afschriften van handhavingsbrieven aan. Informeel onderling overleg vindt ook zelden plaats. Besluitvorming vindt niet plaats, coördinatie evenmin en informatie zelden.

Milieudienst – politie

De *politie* en de *milieudienst* treffen elkaar zo'n zeven keer per jaar bij het uitvoerende handhavingsoverleg. Hier worden concrete zaken besproken. Daarbij gaat het om onderlinge informatievoorziening over de voortgang van de handhaving, het bespreken van de top-X-bedrijven. De lijnen tussen de politie en de milieudienst zijn kort, ook in fysiek opzicht. Er is frequent informeel overleg via e-mail en telefoon. De politie informeert in alle gevallen de bestuurlijke toezichthouder indien bij een bedrijf proces-verbaal wordt opgemaakt. 'We doen dat nooit op eigen houtje zonder het bestuur te informeren.' Incidenteel leidt dat tot een verzoek om af te zien van een proces-verbaal, bijvoorbeeld omdat net een eigen beleid is ontwikkeld met betrekking tot het bedrijf, waar soms aan wordt voldaan. Het contact tussen politie en milieudienst is dus zowel gestandaardiseerd als ad hoc en is vooral informerend. De politie vervult de oog- en oorfunctie voor de gemeente en vice versa. De samenwerking wordt als positief beoordeeld.

Milieudienst – provincie

De contacten tussen de *milieudienst* en de *provincie* verlopen voornamelijk via de formele bestuurlijke en ambtelijke handhavingsoverleggen. Daarnaast wordt er samengewerkt in projectvorm. In een aantal concrete zaken, waaronder een aantal die als casus in dit onderzoek zijn betrokken, is (tezamen met andere handhavingspartners) op uitvoerend niveau samengewerkt tussen de milieudienst en de provincie. Dit verliep naar wederzijdse tevredenheid, hoewel de milieudienst soms enigszins terughoudend was in de samenwerking en meer vanuit de eigen verantwoordelijkheid werkte. Informele bilaterale overleggen tussen de milieudienst en de provincie zijn schaars. Het contact tussen de milieudienst en de provincie is vooral informerend van aard.

Milieudienst – waterschap

Het *waterschap* en de *milieudienst* hebben in de eerste plaats overleg in de formele overlegstructuren. De samenwerking gaat echter verder. Handhavers van beide organen voeren ook gezamenlijk controles uit, elk binnen hun eigen verantwoordelijkheid, en zijn elkaars ogen en oren bij de afzonderlijke controles. Door informele contacten (e-mail, telefoon)

wordt informatie overgedragen. In een aantal gevallen is op zaaksniveau samengewerkt bij de handhaving. De relaties tussen het waterschap en de milieudienst zijn informatief en coördinerend van aard.

Provincie – waterschap

Het *waterschap* en de *provincie* nemen beide deel aan de bestuurlijke en ambtelijke overleggen op provinciaal en regionaal niveau. Er is weinig onderling informeel overleg. Wel wordt er incidenteel samengewerkt in ad hoc geformeerde zaaksoverleggen waar ook andere handhavingspartners aan deelnemen. Het contact is hoogstens informelerend, niet coördinerend te noemen.

Provincie – politie

De *politie* en de *provincie* treffen elkaar zo'n zeven keer per jaar bij het uitvoerende handhavingsoverleg. Hier worden concrete zaken besproken. Er is regelmatig informeel overleg via e-mail en telefoon. De politie informeert in alle gevallen de bestuurlijke toezichthouder indien bij een bedrijf proces-verbaal wordt opgemaakt. Het contact tussen politie en de provincie is dus zowel gestandaardiseerd als ad hoc en is vooral informelerend.

6.3.3 Conclusie

Uit de vorige paragraaf blijkt dat de onderlinge samenwerking tussen de verschillende handhavingspartners niet optimaal is. Tussen het OM en het bestuur zijn de samenwerking en het onderlinge overleg weinig frequent. In incidentele, zware en vaak langslappende gevallen vindt een ad hoc geformeerd handhavingsoverleg plaats. In de casus (zie hoofdstuk 7) zijn hiervan een aantal voorbeelden te vinden. De politie is wel een spin in het web die met de meeste andere organisaties goed en frequent contact heeft. Dit contact is vooral informelerend van aard. Handhaving op maat door het afstemmen van de inzet van bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten vindt echter weinig plaats. In algemene zin vindt casusgerichte afstemming tussen het OM en bestuursorganen zelden plaats. Er is, net als in arrondissement A, sprake van twee gescheiden trajecten. Slechts in incidentele gevallen, met name als er sprake is van ernstige recidive, wordt de gezamenlijke inzet van de diverse disciplines op elkaar afgestemd in een handhavingsoverleg.

Wat vooral opvalt aan de gesprekken die bij de verschillende organisaties zijn gevoerd, is dat er over en weer onvrede bestaat over elkaars functioneren. Van de kant van het Openbaar Ministerie is men vaak sceptisch over de daadkracht van het bestuur bij handhaving. Ook over sommige bestuursorganen waar casus zijn bestudeerd, wordt door vertegenwoordigers van het OM gesteld dat er niet streng genoeg wordt gehandhaafd. Een bestuursorgaan wordt dan door het OM bestempeld als behorend 'tot de niet-handhavende tak'. Opvallend is wel dat de door ons geïnterviewde

handhavers en leidinggevend van de betreffende bestuursorganen deze kritiek vaak als ‘onzin’ bestempelen. Men stelt juist wel door te pakken en stringent te handhaven. Overigens geldt de kritiek van het OM niet alle bestuursorganen. Er worden ook zeer positieve uitzonderingen op de (volgens het OM bestaande) regel gesignaleerd, ook binnen de arrondissementen die in het onderzoek betrokken zijn. Sowieso is er – ook volgens het OM – sprake van een op dit punt positieve ontwikkeling.

6.4 Samenvattend schema samenwerkingsverbanden

De bevindingen wat betreft de samenwerking en onderlinge verhoudingen van het OM en de gemeenten c.q. intergemeentelijke milieudienst en de provincie met de andere handhavende organisaties in de twee arrondissementen zijn samengevat in de tabellen 6 en 7. De volgende variabelen betreffende de aard van de relaties die worden onderscheiden:

- nevenschikt (functioneel) of hiërarchisch;
- informatief, coördinerend en/of besluitvormend;
- ad hoc (informeel) en/of gestandaardiseerd (formeel);
- intensiteit (marginaal, sporadisch, regelmatig of frequent).

Tabel 6 Samenwerking in arrondissement A

	OM	Gemeente A1	Gemeente A2
Gemeente A1	functioneel informatief coördinerend <i>ad hoc</i> gestandaardiseerd <i>intensiteit: regelmatig</i>		
Gemeente A2	functioneel informatief coördinerend gestandaardiseerd <i>intensiteit: marginaal</i>		
Waterschap	functioneel informatief coördinerend gestandaardiseerd <i>intensiteit: marginaal</i>	functioneel informatief coördinerend <i>ad hoc</i> gestandaardiseerd <i>intensiteit: regelmatig</i>	functioneel informatief coördinerend <i>ad hoc</i> gestandaardiseerd <i>intensiteit: regelmatig</i>
Politie	hiërarchisch informatief besluitvormend <i>ad hoc</i> gestandaardiseerd <i>intensiteit: frequent</i>	functioneel informatief coördinerend <i>ad hoc</i> gestandaardiseerd <i>intensiteit: frequent</i>	functioneel informatief coördinerend <i>ad hoc</i> gestandaardiseerd <i>intensiteit: regelmatig</i>
Provincie	functioneel informatief coördinerend gestandaardiseerd <i>intensiteit: marginaal</i>	functioneel informatief coördinerend gestandaardiseerd <i>intensiteit: marginaal</i>	functioneel informatief coördinerend gestandaardiseerd <i>intensiteit: sporadisch</i>

Vet = normatieve relatie die zich ook in de praktijk manifesteert
Vet noch cursief = normatieve relatie die zich niet in de praktijk manifesteert
Cursief = feitelijke relatie die niet normatief bepaald is

Tabel 7 Samenwerking in arrondissement B

	OM	Milieudienst	Provincie
Milieudienst	functioneel informatief coördinerend gestandaardiseerd <i>intensiteit: sporadisch</i>		
Provincie	functioneel informatief coördinerend <i>ad hoc</i> gestandaardiseerd <i>intensiteit: sporadisch</i>	functioneel informatief coördinerend gestandaardiseerd <i>intensiteit: sporadisch</i>	
Waterschap	functioneel informatief coördinerend gestandaardiseerd <i>intensiteit: sporadisch</i>	functioneel informatief coördinerend <i>ad hoc</i> gestandaardiseerd <i>intensiteit: frequent</i>	functioneel informatief coördinerend gestandaardiseerd <i>Intensiteit: sporadisch</i>
Politie	hiërarchisch informatief coördinerend besluitvormend <i>ad hoc</i> gestandaardiseerd <i>intensiteit: frequent</i>	functioneel informatief coördinerend <i>ad hoc</i> gestandaardiseerd <i>intensiteit: frequent</i>	functioneel informatief coördinerend <i>ad hoc</i> gestandaardiseerd <i>intensiteit: regelmatig</i>

Vet = normatieve relatie die zich ook in de praktijk manifesteert

Vet noch cursief = normatieve relatie die zich niet in de praktijk manifesteert

Cursief = feitelijke relatie die niet normatief bepaald is

7 Sanctienering in de praktijk

7.1 De sanctienering in de casus

In totaal zijn, zoals in hoofdstuk 5 aangegeven, 58 gevallen bestudeerd waarin een sanctie-instrument is gebruikt in reactie op een overtreding van milieuregels. In dit hoofdstuk is bijeen gebracht wat er op basis van de analyses van die casus valt te leren over de toepassing van verschillende sanctiemiddelen in de praktijk. De thema's die daarbij aan de orde komen zijn:

- de relatieve effectiviteit van de verschillende instrumenten;
- de samenhang tussen de aard van de casus en de effectiviteit van het instrument;
- factoren die de effectiviteit belemmeren;
- factoren die de effectiviteit bevorderen.

7.2 Effectiviteit van het sanctie-instrumentarium

Het model van effectiviteit dat in hoofdstuk 3 is ontwikkeld, bevat de volgende maatstaven voor het bepalen van de effectiviteit van de handhaving in de door ons bestudeerde casus:

- 1 is de milieuovertreding beëindigd?
- 2 zijn eventuele milieuschadelijke gevolgen – indien mogelijk – ongedaan gemaakt?
- 3 zijn overtredders opnieuw in de fout gegaan, althans, hebben er opnieuw handhavende activiteiten door bestuur of OM plaatsgevonden?
- 4 is er sprake van gedragsverandering (normconformer gedrag) bij de overtredder?

De resultaten van de analyse van de effectiviteit van de casus geven het volgende beeld. Om te beginnen moet worden geconstateerd dat in alle gevallen de overtreding zelf – voor zover mogelijk – beëindigd is. De overtredder gedraagt zich weer in overeenstemming met de voorschriften. Aan dat aspect van effectiviteit is dus in alle gevallen voldaan. In dat opzicht is de handhaving effectief.

Aan de andere, door ons onderscheiden indicatoren van effectiviteit is niet in alle casus voldaan. In 17 van de 58 gevallen (bijna 30%) was de sanctienering niet effectief. In 5 gevallen slaagden de handhavers er niet in de ontstane milieuschade hersteld te krijgen. In 13 gevallen constateerden we dat de overtredder ondanks de sanctienering een recidivist was. Deze gegevens zijn samengevat in de tabellen 8 en 9.

Tabel 8 Effectiviteit in de casus

	Arrondissement A	Arrondissement B	Totaal
Effectief	23 (68%)	17 (71%)	40 (69%)
Deels effectief Recidive maar gedragsverandering	4 (12%)	4	4 (7%)
Niet effectief	7 (21%)	7 (29%)	14 (24%)
Recidive	5	4	9
Niet herstelde milieuschade	2	2	4
Recidive én niet herstelde milieuschade		1	1
Totaal	34	24	58

De effectiviteit tussen de twee arrondissementen blijkt niet significant van elkaar te verschillen. In het navolgende maken we daarom geen onderscheid meer tussen de arrondissementen.

De vraag is of er in de verzameling geanalyseerde gevallen een verband waarneembaar is tussen de effectiviteit en de aard van het toegepaste sanctie-instrumentarium (bestuursrechtelijke handhaving, strafrechtelijke handhaving of een combinatie). Komt effectieve sanctionering bijvoorbeeld vaker voor indien er in een bepaalde casus zowel bestuurlijk als strafrechtelijk is gehandhaafd? Een overzicht van de effectiviteit per sanctie-instrument is te vinden in tabel 9.

Tabel 9 Effectiviteit per sanctie-instrument

	Bestuurlijke handhaving		Strafrechtelijke handhaving		Mix		Totaal	
Effectief	8	(57%)	10	(91%)	22	(67%)	40	(69%)
Deels effectief Recidive maar gedragsverandering	3	(21%)	3		1	(3%)	4	(7%)
Niet effectief	3	(21%)	1	(8%)	10	(30%)	14	(24%)
Recidive			2				7	
Niet herstelde milieuschade			1		1		2	
Recidive en milieuschade							1	
Totaal	14	(100%)	11	(100%)	33	(100%)	58	(100%)

In totaal was de handhaving in 69 % van de casus effectief. De uitsplitsing naar type handhaving (bestuurlijk, strafrechtelijk of in een mix), laat zien dat de strafrechtelijke handhaving in maar liefst 10 van de 11 gevallen effectief was, de bestuurlijke handhaving in 8 van de 14 gevallen en de mix in 22 van de 33 gevallen. Dit is een indicatie dat de strafrechtelijke handhaving in die gevallen *waarin ervoor werd gekozen* om strafrechtelijk te sanctioneren, een relatief grote mate van effectiviteit wist te bereiken. Uiteraard betekent dat niet dat strafrecht effectiever is dan bestuursrecht. De achtergronden van de in tabel 9 afgebeelde verschillen behoeven een nadere analyse om de verschillen te kunnen begrijpen.⁵⁴ Die analyse, aan de hand van het beslissingsmodel van hoofdstuk 4, vindt plaats in de volgende paragraaf.

7.3 De keuze van het sanctie-instrumentarium

In hoofdstuk 4 is een model van de relatieve effectiviteit van de verschillende sanctie-instrumenten gepresenteerd. Dat model is gebaseerd op de gedachte dat de effectiviteit van een sanctie-instrument in een bepaald geval zal afhangen van de kenmerken van het geval. Ofwel, een bepaald instrument is niet voor alle gevallen even geschikt. Het model voorspelt welk instrument het best bij welke soort casus past om optimaal effectieve handhaving te bewerkstelligen. De vraag is nu in hoeverre dit model een goede voorspeller is. Als blijkt dat het model niet in alle gevallen een goede voorspeller was, doet zich de vraag voor welke andere kenmerken van het geval, dan wel andere factoren buiten het geval gelegen, een rol hebben gespeeld. Het antwoord op deze vraag kan een verbetering van het model tot gevolg hebben.

In alle 58 casus zijn we nagegaan of deze zijn gehandhaafd zoals het volgens het beslismodel verwacht (gewenst) mocht worden. In 18 van de 58 casus is de handhaving niet of slechts gedeeltelijk effectief geweest, zo blijkt uit de tabellen 8 en 9. Als het beslismodel een goede voorspeller zou zijn, zou in al deze gevallen een ander sanctie-instrument zijn toegepast dan het model vereist. Tabel 10 laat zien wat de algemene relatie is tussen de effectiviteit van de sanctiestrategie en de conformiteit van de sanctiestrategie met het beslismodel. Uit de tabel blijkt dat de gevallen die overeenkomstig het beslismodel zijn gesanctioneerd net zo vaak effectief zijn als de gevallen die niet volgens dat model zijn gesanctioneerd. Met andere woorden, het beslismodel is in zijn huidige gedaante niet zonder meer een goede voorspeller voor effectiviteit.

⁵⁴ Ten overvloede zij erop gewezen dat de steekproef van casus niet a-select getrokken was en dat deze gegevens dus in geen enkel opzicht representatief zijn voor de gehele populatie van handhavingsgevallen, en ook niet voor de populatie van handhavingsgevallen in de twee bestudeerde arrondissementen.

Tabel 10 Effectiviteit versus beslismodel

Sanctie volgens model?	Effectief?					
	Ja		Deels		Nee	
Ja	27	(69%)	1	(3%)	11	(28%)
Nee	13	(68%)	3	(16%)	3	(16%)

Het gegeven dat de het beslismodel in zijn algemeenheid geen goede voorspeller is, zegt nog niet alles. Het model is samengesteld uit een aantal veronderstellingen. Afwijkingen van het beslismodel kunnen verschillende vormen aannemen. Zo kan er bijvoorbeeld alleen strafrechtelijk gehandhaafd zijn waar volgens het schema een mix aangewezen was, terwijl in een ander geval zowel bestuurlijk als strafrechtelijk is gehandhaafd terwijl één van beide volgens het beslismodel geëigend was. Uit tabel 11 blijkt wat de precieze afwijking is van, dan wel overeenstemming is met de handhaving volgens het beslismodel en de handhaving in de casus. Ook blijkt in hoeverre het gebruikte sanctie-instrumentarium in de casus overeenkwam met het instrumentarium dat op grond van het beslismodel verwacht mocht worden.

Tabel 11 Feitelijke handhaving versus handhaving volgens beslismodel

Feitelijke handhaving in overeenstemming met beslismodel		
Feitelijk	Volgens beslismodel	Aantal
Mix	Mix	31
Strafrecht	Strafrecht	5
Bestuursrecht	Bestuursrecht	3
Totaal		39 (67%)
Feitelijke handhaving niet in overeenstemming met beslismodel		
Feitelijk	Volgens beslismodel	Aantal
Strafrecht	Bestuursrecht	2
Strafrecht	Mix	4
Bestuursrecht	Strafrecht	0
Bestuursrecht	Mix	10
Mix	Bestuursrecht	2
Mix	Strafrecht	1
Totaal		19 (33%)

In 45 casus indiceert het beslismodel een mix van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving; in 14 van die gevallen is feitelijk op een andere manier gehandhaafd: 4 maal alleen strafrechtelijk en 10 maal alleen bestuurlijk. In 6 casus indiceert het model strafrechtelijke handhaving

en daarvan werd slechts eenmaal afgeweken ten gunste van een mix. In 7 gevallen ten slotte is de indicatie bestuurlijke handhaving; in 4 gevallen was de praktijk van de casus anders, 2 maal met alleen strafrecht en 2 maal met een mix.

Terzijde: in alle 53 gevallen was sprake van overtredingen van kernbepalingen, waartegen volgens de *Aanwijzing handhaving milieurecht* (ook) een strafrechtelijk optreden vereist is. Het beslismodel wijkt in 7 van de bestudeerde gevallen af van de *Aanwijzing* en indiceert enkel bestuurlijke handhaving. De praktijk wijkt in 13 gevallen af van de *Aanwijzing handhaving milieurecht*.

Tabel 11 laat zien dat in tweederde van de casus het sanctie-instrumentarium is gebruikt op de wijze die op grond van het beslismodel verwacht mocht worden. In tabel 12 zijn de casus die niet volgens het beslismodel zijn gehandhaafd, opgedeeld naar sanctie-instrument en effectiviteit. De meest voorkomende afwijking, zo blijkt, is dat er alleen bestuurlijk wordt gehandhaafd waar volgens het beslismodel een mix aangewezen zou zijn geweest. Juist bij de gevallen met deze afwijking vinden we het grootste aandeel ineffectieve sanctioneringen, namelijk 50 %.

Tabel 12 Effectiviteit in casus die niet volgens beslismodel gehandhaafd zijn

Feitelijk	Volgens beslismodel	Aantal	Aantal effectief
Strafrecht	Bestuursrecht	2	2
Strafrecht	Mix	4	3
Bestuursrecht	Mix	10	5
Mix	Bestuursrecht	2	2
Mix	Strafrecht	1	1

Als er niet overeenkomstig het beslismodel gehandhaafd werd, had dat dus vooral negatieve consequenties voor de effectiviteit indien er alleen bestuurlijk was gehandhaafd terwijl een mix was geïndiceerd. De casus in deze categorie die als niet-effectief zijn gekwalificeerd, zijn alle 5 gebrekkig omdat sprake was van recidive. Men kan dit verband ook nog op andere wijze zichtbaar maken: van de 13 casus waarin sprake was van recidive, is in dezelfde 5 gevallen in afwijking van het beslismodel niet strafrechtelijk gehandhaafd. De betreffende 5 casus worden hieronder beschreven.

- Verbranden van landbouwplastic en hout en opslag van afval. Dwangsom opgelegd die zich – met succes – richtte op beëindigen van de opslag. Desondanks en ondanks dwangsommen op nieuwe overtredingen, frequente recidive. Het is een zgn. kale kip die dwangsommen niet

kan betalen. Dwangsommen hebben in casu dan ook geen preventieve werking.

- Opslag van ongeveer 2500 kg gevaarlijke stoffen buiten kluis (in magazijn), zonder benodigde voorzieningen. Louter bestuurlijk gehandhaafd door middel van dwangsommen. Overtredingen op tijd beëindigd, dwangsom dus niet verbeurd. Later weer in overtreding bij de opslag van gevaarlijke stoffen.
- Overtreding van diverse vergunningvoorschriften met betrekking tot de opslag van gevaarlijke stoffen. Er is alleen bestuurlijk gehandhaafd, waarbij een dwangsom van € 5.000 is geïnd. Ook eerder was er sprake van frequente recidive. Bedrijf is nog nooit strafrechtelijk vervolgd.
- Opslagtanks en betonnen opslagbak in slechte staat. Dwangsom opgelegd. Overtreding tijdig beëindigd; dwangsom dus niet verbeurd. Nadien opnieuw aantal overtredingen met betrekking tot de opslag van gevaarlijke stoffen. Opnieuw louter bestuurlijk gehandhaafd.
- Explosie als gevolg van een gasmengsel, waarbij twee doden zijn gevallen. Op diverse wijzen bestuurlijk gehandhaafd, waaronder gedeeltelijke stillegging van het bedrijf. Niet strafrechtelijk vervolgd. Later weer in overtreding bij de opslag van gevaarlijke stoffen.

In al deze gevallen komt het handhavende bestuursorgaan niet verder dan een tijdelijke gedragscorrectie. De delinquenten ondervonden geen negatieve consequenties van hun wetsovertredingen. Het is niet onaanvaardbaar dat recidive had kunnen worden voorkomen indien men – overeenkomstig het beslismodel – ook strafrechtelijk had vervolgd. Dit stemt overeen met de veronderstelling die men regelmatig tegenkomt in de literatuur, volgens welke het strafrecht een grotere preventieve werking heeft dan het bestuursrecht.

7.4 Gebrekkige handhaving

Volgens de in dit onderzoek gebruikte maatstaven is handhaving effectief

- a) indien de betreffende overtreding van de milieuregels is gecorrigeerd,
 - b) indien de door de overtreding veroorzaakte milieuschade is hersteld en
 - c) indien er geen sprake is van recidive.
- In geen van de bestudeerde casus was de handhaving vanwege de eerste maatstaf gebrekkig; zoals eerder opgemerkt werd de overtreding zelf in alle gevallen gecorrigeerd. De redenen dat handhavend optreden als niet-effectief is aangemerkt, zijn de volgende:

- in 9 casus was er sprake van recidive;
- in 1 casus was de milieuschade niet hersteld terwijl de delinquent bovendien recidiveerde;
- in 5 casus is de veroorzaakte milieuschade niet hersteld;
- in 4 casus is de handhaving gekwalificeerd als gedeeltelijke effectief. Hoewel recidive werd geconstateerd, viel er ook een positieve gedragsverandering waar te nemen.

Hieronder worden de casus met gebrekkige handhaving afzonderlijk besproken. Daarbij wordt getracht een verklaring te vinden voor het gebrek aan effectiviteit van de sanctionering.

7.4.1 *Recidive*

In 14 casus was de sanctionering gebrekkig omdat er ondanks de handhaving sprake was van recidive, al dan niet met enige gedragsverandering. 5 van de 14 casus waarin sprake is van recidive, zijn al in paragraaf 7.3 weergegeven. In deze casus had men volstaan met bestuurlijke handhaving terwijl een combinatie met strafrecht geïndiceerd was. De tentatieve verklaringen voor de recidive in de andere casus worden hieronder weergegeven.

- Opslag/storten van zand, ongebroken puin, groenafval, hout. Er is een dwangsom opgelegd van € 15.000. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat de troep is opgeruimd. In verband met vele andere schuldeisers is inning moeilijk. Strafrechtelijk is de boer vrijgesproken omdat het daderschap niet bewezen is. Er is sprake van aanhoudende recidive. Boer is ook agressief, heeft handhavers met een riek bedreigd en is met de trekker op hen ingereden. *Onverbeterlijk*.
- Afvloeiing van voedersappen naar oppervlaktewater, opslag van afvalstoffen in strijd met vergunning, opslag van bermmaaisel. Zeer veel dwangsommen opgelegd én verbeurd door gemeente, provincie en waterschap. Malafide, agressieve boer. In deze casus veroordeling van € 4.500 waarvan € 3.000 voorwaardelijk. Aanhoudende recidive, in principe *onverbeterlijk*. Strafrechtelijke handhaving was geïndiceerd; de zaak kwam pas na een jaar voor de rechter hoewel *lik op stuk* hier op zijn plaats was geweest.
- Detectiepunten voor ammoniakinstallatie ontbreken bij de opslag van gevaarlijke stoffen. Er is bestuurlijk en strafrechtelijk gehandhaafd. De zaak is getransigeerd voor een bedrag van € 1.100. Detectiesysteem kostte f 90.000. Uiteindelijk wel aangebracht. Later nieuwe overtredingen met betrekking de opslag van gevaarlijke stoffen. Van de opgelegde sancties zal waarschijnlijk weinig afschrikwekkende werking zijn uit-

gegaan; de boete was relatief laag en het economische voordeel is niet afgeroomd.

- Opslag van chemicaliën in kluizen zonder benodigde vergunning. Overtreding is naderhand gelegaliseerd, na inning van dwangsommen van € 5.000. Wel veroordeling. Recidivist, eerder geldboete van € 1.000. Deze casus is getransigeerd voor € 400. *Deze boete lijkt laag* en heeft wellicht weinig afschrikwekkende werking.
- Opslag chemicaliën zonder benodigde voorzieningen (brandwerendheid opslagruimte bijvoorbeeld niet ten minste 60 minuten). Dwangsom opgelegd van € 750 per week, overtreding hersteld. Boete van € 1.000 waarvan de helft voorwaardelijk. Veroordeling volgde pas na elf maanden: *geen lik op stuk*, hetgeen een verklaring voor de recidive kan zijn.
- Opslag van gevaarlijke stoffen in strijd met vergunning. Leidde tot geldboete van € 2.723. Ook bestuurlijk gehandhaafd, maar pas twee jaar na de bij een controle geconstateerde overtreding werd er een dwangsom opgelegd. Toen overtreding ongedaan gemaakt. Later recidive (soortgelijke delicten) wat leidde tot een boete van € 5.600. Nog weer later is de vergunning van het bedrijf ingetrokken, hetgeen aan de ineffectieve handhaving in deze casus niet afdoet. De handhaving was in overeenstemming met het beslismodel. Gebrek aan effectiviteit zou verklaard kunnen worden door de trage aanpak van de handhavers; *geen strafrechtelijk lik op stuk en heel lange doorlooptijden bij de bestuurlijke handhaving*.
- Opslag 20 m³ bouw- en sloopafval, niet in container maar los op een niet-vloeistofdichte vloer. Ook andere overtredingen, zoals accepteren van dakgrind (niet vergund). Enorme rommel op terrein. Er is bestuurlijk gehandhaafd (6 dwangsommen opgelegd, niet geïnd) en strafrechtelijk (boete van € 10.000, opgelegd aan natuurlijk persoon). Desondanks niet effectief, want er is sprake van forse recidive. De lange tijd tussen pleegdatum en veroordeling (twee jaar), *geen lik op stuk dus* zou een reden hiervoor kunnen zijn.
- Opslag van diverse (gevaarlijke) afval- en vloeistoffen zoals lege en gevulde verfvaten, vulstoffen, tank, pigment, vloeibare (ontvlambare) producten, etc. in strijd met de vergunning. Tanks niet gekeurd, geen als zodanig ingerichte opslagplaats, terrein niet afgesloten, geen ventilatie, niet (genoeg) brandwerend, etc. Ongeveer 30 delicten. Ook opslag gevaarlijke (vloeistoffen) op niet-vloeistofdichte vloer. Zie ook de vorige paragraaf. Naast niet-herstelde milieuschade is er ook sprake van recidive. Overtreder in hoorzitting: 'Het nu nog installeren van tanks is

vreselijk duur. Het betalen van de dwangsom is goedkoper.' De boete van € 10.000 (waarvan € 5.000 voorwaardelijk) zal – mede gezien het feit dat *het economische voordeel niet is afgeroomd* – onvoldoende preventief werken.

- Afvloeiing van meststoffen, opslag gevaarlijke stoffen in strijd met vergunning, afval op terrein en olie in vaten zonder lekbak. Bestuurlijk gehandhaafd door middel van dwangsommen. Overtredingen verholpen, maar dwangsommen laten staan om herhaling te voorkomen. Toch opnieuw mest opgeslagen zonder geschikte ondergrond. Dwangsom werd desondanks niet verbeurd. Transactie van € 500. Wel gehandhaafd overeenkomstig beslismodel, maar zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk *te geringe sanctionering* met als gevolg gebrek aan preventieve werking.

In paragraaf 7.2 is al geconstateerd dat de kans op recidive relatief groot is indien alleen bestuurlijk wordt gehandhaafd terwijl volgens het beslismodel (ook) een strafrechtelijke handhaving was geïndiceerd. In veel gevallen is een gecombineerde aanpak van bestuursrecht en strafrecht kennelijk nodig om recidive te voorkomen. In zoverre wordt het beslismodel gesteund door de casus.

Strafrechtelijke handhaving is echter geen garantie voor het niet optreden van recidive, zo blijkt uit de hiervoor besproken casus. Er blijken minstens twee andere factoren van invloed te zijn op de uiteindelijke effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving en met name op het voorkomen van recidive, te weten:

- Lage transacties lijken in veel gevallen (malafide gedrag bijvoorbeeld) geen of weinig preventieve werking te hebben, zeker als de overtreding een economisch voordeel met zich mee brengt dat niet wordt afgeroomd. In 4 van de geanalyseerde casus lijkt dit een rol te hebben gespeeld.
- Een lange duur tussen pleegdatum en veroordeling lijkt een groot deel van de preventieve werking van strafrechtelijke sanctionering weg te nemen. Onderdeel van het beleid van het OM is om zoveel mogelijk een lik-op-stuk-aanpak te hanteren. In 4 van de geanalyseerde casus zou het gebrek aan effectiviteit mede daaraan kunnen worden toegeschreven.

Een derde factor die enigszins uit de analyse naar voren komt, is de gebrekkige toepassing van bestuursdwang. Uit de interviews naar aanleiding van de casus bleek dat het opleggen van bestuursdwang gevoelig kan liggen. Het bestuursorgaan loopt immers het risico voor de kosten van een sanering te moeten opdraaien. In één casus was dit evident een bepalende factor.

- Zeer zware verontreiniging door opslag van zo'n 76 ton afval. Meer dan 10 ton gevaarlijke stoffen zonder de noodzakelijke voorzieningen. Terrein is ernstig verontreinigd met voornamelijk zware metalen en gechloreerde koolwaterstoffen. In deze casus waren verschillende bestuursorganen handhavend bezig. In een brief geeft het ene orgaan aan de andere aan dat een nieuwe dwangsom alleen maar vertraging op zal leveren en wordt om bestuursdwang gevraagd. Desondanks is opnieuw een dwangsom opgelegd. De betrokken ambtenaar van het orgaan dat een dwangsom heeft opgelegd, meldt dat vrees voor de kosten van bestuursdwang het bestuur ertoe heeft gebracht om te volstaan met een nieuwe dwangsom.

Een vierde factor ter verklaring van gebrekkige handhaving die uit de analyse naar voren komt, is het gebrek aan inhoudelijke samenwerking tussen het OM en het bestuur. In slechts 3 van de 14 casus waarin sprake was van recidive, hebben de beide partners hun aanpak op elkaar afgestemd. In de andere casus was er geen gezamenlijke strategie in de aanpak. Soms ontbrak zelfs onderlinge informatie-uitwisseling. In één casus lijkt een poging tot een gezamenlijke aanpak zelfs contraproductief te hebben gewerkt.

- Twee bestuursorganen liggen al jaren in de clinch over de vraag wie bevoegd gezag is. Daardoor effectueert geen van beide bestuursdwang c.q. is geen van beide bereid de kosten van een sanering op zich te nemen om de resterende milieuschade te herstellen. Er bestaat ook wrevel bij een van de bestuursorganen over het OM, omdat dat niet bereid of in staat zou zijn op basis van een financieel rechercheonderzoek zicht te krijgen op de financiële positie van het bedrijf. Dit was van belang omdat het bedrijf verkondigde niet aan de opgelegde bestuursdwang te kunnen voldoen omdat men niet over de financiële middelen daartoe beschikte.

De matige samenwerking tussen de handhavingspartners sluit aan bij de eerdere constatering dat de wijze van handhaving (bestuurlijk en/of strafrechtelijk) in de praktijk niet overeenkomt met het beslismodel. Het past in het algemene beeld dat we naar aanleiding van de interviews en de analyse van de casus hebben gekregen. Ook uit de analyse van de samenwerkingsverbanden in hoofdstuk 6 blijkt de geringe inhoudelijke samenwerking.

7.4.2 Niet-herstelde milieuschade

In 5 casus is de handhaving als niet-effectief beoordeeld omdat de veroorzaakte milieuschade niet werd hersteld.⁵⁵ Deze casus worden hieronder beschreven.

- Er werden producten boven een niet-vloeistofdichte vloer ondergedompeld. Dit heeft geleid tot zware milieuschade. Er is zowel strafrechtelijk als bestuurlijk gehandhaafd, hetgeen overeenkomstig het beslismodel is. Toch is de handhaving niet effectief, omdat de (zware) milieuschade niet hersteld is. De gemeente heeft in dit geval een dwangsom opgelegd om herhaling te voorkomen. Het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang, beide gericht op het herstellen van de milieuschade, zou echter meer geëigend zijn geweest. Het is zeer aanneemelijk dat de milieuschade dan wel hersteld zou zijn (al dan niet na effectuering van bestuursdwang). Het bestuur heeft dus het *verkeerde bestuurlijke dwangmiddel* ingezet.
- Paardenmest met stro (80x5 meter) opgeslagen in uiterwaarden. Als het waterpeil stijgt, komt de opslag onder water te staan en wordt het oppervlaktewater verontreinigd. Was al gedeeltelijk gebeurd. Behoorlijke milieuschade. Louter strafrechtelijk gehandhaafd, waar mix op z'n plaats zou zijn om de milieuschade te (laten) herstellen. Er is derhalve (in afwijking van het beslismodel) *niet bestuurlijk gehandhaafd*, hetgeen de ineffectiviteit in dit geval zou kunnen verklaren.
- Illegale opslag (want zonder vergunning) van tientallen autowrakken, wat in de loop van de jaren tot een aanzienlijke bodemverontreiniging heeft geleid. Dit is strafrechtelijk getransigeerd voor € 10.000. De provincie heeft een dwangsom van € 2.000 opgelegd, gericht op het verwijderen van de wrakken. De wrakken zijn verwijderd. De bodemverontreiniging is niet hersteld. Er is *geen dwangmiddel toegepast* om dit te bewerkstelligen.
- Zeer zware verontreiniging door opslag van zo'n 76 ton afval. Meer dan 10 ton gevaarlijke stoffen zonder de noodzakelijke voorzieningen. Terrein is ernstig verontreinigd met voornamelijk zware metalen en gechloreerde koolwaterstoffen. Bedrijf is vervolgd door het OM, dat ook een voorlopige maatregel heeft opgelegd om te voorkomen dat het bedrijf meer afval zou accepteren. Provincie heeft diverse dwangsommen opgelegd, ook om milieuschade te laten herstellen. Pas daarna

⁵⁵ Daarbij is coulant omgegaan met de vraag of milieuschade is hersteld. Als er een vloeistofdichte vloer ontbreekt bij de opslag van gevaarlijke stoffen of mest, is er gauw sprake van afvloeiing in de grond. Dit wordt niet altijd hersteld. Bij geringe hoeveelheden gaan we er echter toch van uit dat een situatie hersteld is indien de mest afgevoerd wordt of een vloeistofdichte vloer wordt aangebracht.

is bestuursdwang opgelegd. Ook geëffectueerd, voor een deel van de schade. Tot op heden niet alles opgeruimd. Complicatie is dat bedrijf *failliet* is gegaan.

- Opslag van diverse (gevaarlijke) afval- en vloeistoffen zoals lege en gevulde verfvaten, vulstoffen, tank, pigment, vloeibare (ontvlambare) producten, etc. in strijd met de vergunning. Tanks niet gekeurd, geen als zodanig ingerichte opslagplaats, terrein niet afgesloten, geen ventilatie, niet (genoeg) brandwerend materiaal, etc. Ongeveer 30 delicten. Ook opslag gevaarlijke (vloeistoffen) op niet-vloeistofdichte vloer. Vervolging door het OM heeft geleid tot een veroordeling: boete van € 10.000, waarvan € 5.000 voorwaardelijk. Er zijn voor veertien verschillende delicten dwangsommen opgelegd en verbeurd – maar *niet geïnd*. Er is *geen bestuursdwang* toegepast. Sanering van het terrein heeft (nog) niet plaatsgevonden.

In 4 van deze 5 casus zijn geen dwangmiddelen ingezet die gericht waren op herstel van de schade. Vooral het bestuursrecht heeft reparatoire kwaliteiten. De meest geëigende zijn het opleggen van een dwangsom die gericht is op herstel van de milieuschade dan wel het opleggen (en eventueel effectueren) van bestuursdwang. Er zijn in de 4 casus wel dwangsommen opgelegd, maar die waren gericht op het beëindigen van de overtreding en niet op herstel van de schade. Slechts in 1 van die 5 casus zijn zowel de dwangsom als bestuursdwang toegepast teneinde de milieuschade hersteld te krijgen. De reden dat de sanctionering in dit geval niet (volledig) effectief was, is het faillissement van het bedrijf. In geen van deze gevallen zijn de reparatoire instrumenten van het strafrecht (zoals het strafrechtelijke equivalent van bestuursdwang ex. artikel 8 sub c Wed) toegepast.

7.5 Effectieve sanctionering

Wat zijn de kenmerken van de 41 casus waarin de handhaving effectief was? Ofwel, welke factoren spelen een rol bij effectieve sanctionering? Er is uiteraard geen volstrekt eenduidige interpretatie te geven, daarvoor zijn de gevallen te divers. Dat neemt niet weg dat de casus met effectieve handhaving in veel gevallen een aantal opvallende verschillen laat zien vergeleken met de casus waarin de handhaving niet effectief was.

Lik op stuk

In 8 van de 9 gevallen waarbij nadrukkelijk wél sprake was van een strafrechtelijke lik-op-stukaanpak, (veroordeling binnen drie maanden)⁵⁶, was

56 Hiermee wordt in dit geval dus niet bedoeld op een andere 'vorm' van lik op stuk, namelijk dat opsporingsambtenaren de mogelijkheid wordt geboden om in bepaalde gevallen op basis van een

de sanctionering effectief. In de vorige paragraaf zagen we al dat recidive in 4 van de 9 gevallen samen hing met het ontbreken van een strafrechtelijke lik-op-stukaanpak. Een snelle veroordeling helpt recidive voorkomen, zo lijkt het.

De duur van de periode tussen pleegdatum en zitting is overigens geen factor die volledig door het OM te beïnvloeden is. De lange duur wordt veelal veroorzaakt door achterstanden bij de rechtbank. Toch heeft het OM mogelijkheden om een snelle zitting te bewerkstelligen. Uit gesprekken bij het OM blijkt dat officieren van justitie met succes beroepen op de rechtbank hebben gedaan om een zaak snel op zitting te krijgen.

Afroming economisch voordeel

In 2 gevallen is het economische voordeel afgeroomd. In beide gevallen was de handhaving effectief.

- Geen vloeistofdichte vloer bij een centraal tankpark; 16 van de 47 tanks zijn niet binnen de aangegeven termijn geïnspecteerd en bij 28 tanks is niet binnen de termijn een meting van de plaatdikte van dak en wand geweest. Er zijn dwangsommen opgelegd ter hoogte van € 6.000 per maand (niet verbeurd); het bedrijf heeft een transactievoorstel van € 10.000 geaccepteerd. Daarnaast is een transactie geaccepteerd voor € 59.000 in verband met het genoten economische voordeel (€ 1.000 per opslagtank per jaar). Inmiddels worden de benodigde inspecties uitgevoerd en zijn afdoende bodembeschermende maatregelen getroffen.
- Opslag gevaarlijke stoffen in strijd met vergunning. Strafrechtelijke vervolging richtte zich op in totaal 18 overtredingen van voorschrift 5.1 van de vergunning, de bestuurlijke handhaving richtte zich op 25 overtredingen. Dwangsommen opgelegd, niet verbeurd. Transactie van € 3.500 geaccepteerd. Economisch voordeel van € 20.000 afgeroomd. Geen recidive, overtredingen hersteld en een nieuwe container aanschaf voor de opslag.

In beide gevallen ging het om tamelijk zware c.q. een veelvoud aan delicten en zal de afoming naar alle verwachting hebben bijgedragen aan de specifieke preventie. In de vorige paragraaf zagen we dat het in stand laten van economisch voordeel in 4 van de 9 gevallen had bijgedragen aan recidive.

Opvallend is voorts dat in maar liefst 49 van de 58 casus sprake was van economisch voordeel, maar dat dat in slechts 2 gevallen is afgeroomd. Daarbij moet aangetekend worden dat het begrip ‘economisch voordeel’

ruim is geïnterpreteerd. Als het aanschaffen van voorzieningen of het in overeenstemming met de vergunning brengen van situaties kosten van enige omvang (bijvoorbeeld € 100) met zich meebrengen, is er al sprake van economisch voordeel als dat niet gedaan werd. Desondanks zijn er casus waarin alleen al het rentevoordeel van het niet conform de regels werken aanzienlijk kon zijn. In 1 casus werd dit expliciet door de rechter onder woorden gebracht:

‘De verdachte heeft dusdoende, naast het eerder genoemde in gevaar brengen van mens en milieu, ook oneerlijke concurrentie aangedaan aan ondernemers die kosten hebben gemaakt om zich wel aan de milieuregelgeving te houden.’

Desondanks heeft dit, afgezien van de boete van € 25.000 die het bedrijf heeft gekregen voor de jarenlange zware milieuverontreiniging, niet tot afroming geleid. Zulks was ook niet door het OM geëist. Ook in diverse andere gevallen was het economische voordeel aanzienlijk. Voorbeelden hiervan zijn onder meer:

- een casus waarin het bedrijf verklaarde geen tanks te willen installeren ‘omdat dat vreselijk duur is’ en het betalen van een dwangsom (die kon oplopen tot € 11.000 per week) goedkoper; het bedrijf is veroordeeld tot een boete van € 10.000 (waarvan € 5.000 voorwaardelijk);
- een casus waarin het installeren van een detectiesysteem dat zo’n € 40.000 zou kosten, jarenlang is uitgesteld; deze zaak is getransigeerd voor een bedrag van € 1.100.
- een casus waarin de kosten voor het realiseren van een opslagvoorziening die voldoet aan de richtlijnen circa € 450.000 bedroegen; het bedrijf is veroordeeld tot een boete van € 6.000.

In de andere casus waren de precieze bedragen van het economische voordeel niet of minder gekwantificeerd of kwantificeerbaar. Alleen in het laatste geval was er geen sprake van recidive.

Bestuursdwang

Van de 6 gevallen waarin bestuursdwang is opgelegd of ten uitvoer is gebracht, was de handhaving in 5 gevallen effectief.

- 2 vuurwerkbedrijven hadden geen zelfsluitende deur. Er is bestuursdwang aangezegd. Overtredingen tijdig hersteld en geen recidive.
- Opslag van calciumcarbide in schuur in nabijheid van andere gevaarlijke stoffen. Vat was zwaar beschadigd en aangetast door corrosie. Mondeling bestuursdwang aangezegd en de volgende dag geëffectueerd. Geen recidive.

- Zware bodemverontreiniging door het lekken van olie uit kraanwrakken. Een handhaver zei hierover: ‘Het was alsof ik terug was in de jaren ’50. Het is lang geleden dat ik een dergelijke situatie heb meegeemaakt.’ Er is bestuursdwang opgelegd, gericht op sanering van de verontreinigde bodem. Hieraan heeft het bedrijf voldaan. Geen recidive.
- Diverse overtredingen met vuurwerkopslag (er was 2000 kg vergund, er lag 4560 kg; bufferbewaarplaats niet gesloten; geen sprinklerinstallatie, e.v.a.). Het vuurwerk dat er te veel lag, diende op straffe van bestuursdwang te worden verwijderd. Is gebeurd. Geen recidive.
- Dumpen van olie, batterijen, verfresten, gasflessen, accu’s, shovel, vrieskisten, oud ijzer, verfblikken met verfresten. Heeft jarenlang geduurd. Bestuursdwang opgelegd en geëffectueerd. Geen recidive.

Uit de voorgaande weergave vallen twee aspecten in het bijzonder op. In de eerste plaats blijkt dat in de eerste twee casus bestuursdwang is opgelegd, terwijl in soortgelijke gevallen doorgaans voor een dwangsom wordt gekozen. Het is bewust beleid van het bestuursorgaan in kwestie om bij (ongeoorloofde) *gedragingen* een dwangsom op te leggen en bij (niet conforme) *voorzieningen* bestuursdwang te hanteren. Hoewel niet zeker is dat sanctionering door middel van een dwangsom niet net zo effectief zou zijn geweest, is het een interessante handhavingsgedachte.

Wat verder opvalt, is dat na de aanzegging c.q. effectuering van de bestuursdwang, ook voorheen veelvuldig recidiverende bedrijven met soms malafide trekjes, niet weer opnieuw in overtreding zijn gegaan. Bestuursdwang lijkt derhalve ook een effectief instrument om recidive te bestrijden.

In een aantal casus is sprake van zgn. ‘kale kippen’: ondernemers die over geen of weinig financiële middelen beschikken. In die gevallen hebben financiële sancties en maatregelen betrekkelijk weinig zin omdat de overtreders de boetes en kosten toch niet kunnen betalen. Desondanks zijn dwangsommen opgelegd. Het is zeer de vraag of dwangsommen nog indruk maken op dergelijke overtreders. De ‘kale kippen’ gingen ook in de casus veelal opnieuw in overtreding. Vanuit milieuoogpunt is het opleggen van een dwangsom waar geen of weinig preventieve waarde van uitgaat, niet effectief. Het milieu wordt immers geschaad bij nieuwe overtredingen. Bestuursdwang is dan een vanuit het milieuoogpunt effectievere wijze van handhaving.

Inhoudelijke samenwerking

In een twaalfstal casus is sprake van een malafide bedrijf of eigenaar dan wel van malafide trekjes. Een bedrijf is als zodanig benoemd indien het structureel milieuregels aan de laars heeft gelapt en/of frequente recidivist is. Het verschil met een ‘gewone’ recidivist is dat de regels doelbewust

niet nageleefd worden. Bovendien worden handhavers vaak agressief tegemoet getreden en hebben de delinquenten ook andere delicten op hun naam staan, zoals een slechte zorg voor dieren. In dergelijke gevallen is effectieve handhaving geen sinecure, omdat het uitbannen van de recidive zeer lastig is. Desondanks is men er bij 7 van de 12 casus waarin het ging om malafide bedrijven, toch in geslaagd effectief te handhaven. De onderscheidende factor daarbij was niet het sanctie-instrumentarium. In 10 van de 12 gevallen is zowel bestuurlijk als strafrechtelijk gehandhaafd. In 1 casus is alleen bestuurlijk gehandhaafd. Hierbij trad opnieuw recidive op. In 1 casus geval is alleen strafrechtelijk gehandhaafd. Dit was effectief. Een geval was niet effectief omdat de handhaving niet was gericht op het herstellen van de milieuschade. In 1 casus is het bedrijf vrijgesproken. Het bedrijf beging nieuwe delicten.

Wat wel een factor van groot belang is bij de aanpak van malafide bedrijven is goede inhoudelijke samenwerking tussen de bestuurlijke handhavers en het OM. In 6 van de 7 effectieve casus met een malafide bedrijf werd inhoudelijk sterk samengewerkt tussen de handhavingspartners. Er werden overleggen gevormd en de inzet van handhavingsinstrumenten werd op elkaar afgestemd. 'We zetten hem klem', aldus een handhaver in een van de casus. In 1 casus is bestuursdwang ten uitvoer gelegd en zijn de kosten (€ 20.000) voor rekening van het bedrijf gekomen. Deze was overigens niet in staat dit bedrag te voldoen. In 1 casus is een natuurlijk persoon veroordeeld tot een boete van € 10.000. Ook dit bleek effectief. Daar staat tegenover dat in de resterende 2 casus van malafide bedrijven waarin niet-effectief is gehandhaafd, inhoudelijk sterke samenwerking tussen het OM en de bestuurlijke handhavers ontbrak. De handhavingstrajecten liepen gescheiden en de timing werd niet afgestemd. Bovendien volgden de veroordelingen (relatief lage boetes) lange tijd (zo'n anderhalf jaar) na het delict.

Overigens is in diverse casus gebleken dat malafide bedrijven een voortdurend onderwerp van handhaving zouden moeten zijn. 'Je moet er continu bovenop zitten, duidelijk zijn over de regels, direct optreden als ze iets overtreden. Je moet voorkomen dat je ze een vinger geeft en ze de hele hand pakken.'

Gedragsverandering

Eén van de criteria voor effectiviteit van de sanctionering is of er sprake is van een positieve gedragsverandering of groeiend milieubewustzijn. In 13 gevallen was daarvan objectief sprake. In die gevallen zijn investeringen gedaan die voor een structurele oplossing van het probleem zorgen, is een intern controlesysteem opgezet, zijn veiligheidsplannen gemaakt of wordt een duidelijk positievere houding ten opzichte van het milieu waargenomen. Opvallend is dat in al deze 13 gevallen, (ook) bestuurlijk is gehand-

haafd. In geen geval waarin louter strafrechtelijk is gehandhaafd, heeft zich een (waarneembare) gedragsverandering voorgedaan. Dit is goed verklaarbaar. De bestuurlijke handhavingstrajecten richten zich, meer dan de strafrechtelijke, op reparatie en verbetering. Dit sluit aan bij de 'compliance'-stijl van het bestuur. Het bestuur wordt nog wel eens verweten te lang met bedrijven te overleggen alvorens een dwangmiddel op te leggen. Er is dan geen sprake van 'doorpakken'. Dit kan als gevolg hebben dat een bedrijf de overheid aan het lijntje houdt door steeds maar om uitstel voor het beëindigen van overtredingen te vragen. Het overleg kan echter ook leiden tot een milieubewuster functioneren. In de 13 casus waar we een positieve gedragsverandering hebben gesignaleerd, is overigens slechts zelden sprake van traineren door het bedrijf. De bestuurlijke handhaving leidt dan autonoom tot gedragsverandering. Het punitieve strafrecht is daar veel minder op gericht, en dat blijkt in de praktijk.

8 Slotbeschouwing

De vraag die in dit onderzoek centraal stond is: *wat is in welke situaties de meest effectieve inzet van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke middelen bij de handhaving van het milieurecht door het openbaar bestuur en het Openbaar Ministerie?* Deze vraag impliceert dat de relatieve effectiviteit van de inzet van verschillende handhavingsmiddelen afhangt van de omstandigheden van het geval waarin handhavend wordt opgetreden. De vraag impliceert ook keuzes: ideaaltypisch kiezen handhavers in onderling overleg voor het meest geëigende sanctie-instrumentarium, gelet op de kenmerken van de situatie. Doen ze dat niet, zo is de veronderstelling, dan is de kans relatief groot dat de handhaving niet effectief zal zijn. Het geheel van veronderstellingen over de relatie tussen kenmerken van het geval – de overtreding – en de meest effectieve instrumentatie van de handhaving hebben wij vervat in een beslissingsmodel. Toepassing van dat model zou tot de meest effectieve keuzes moeten leiden. De vraag van het onderzoek kan daarmee ook zo worden geformuleerd: in hoeverre levert de praktijk van de milieuhandhaving steun voor het beslismodel en op welke punten zou het model verworpen, herzien of aangevuld moeten worden? Om deze vraag te beantwoorden zullen we de verschillende elementen van het beslismodel nogmaals confronteren met de gegevens uit het casusonderzoek.

Bestuurlijke handhaving versus strafrechtelijke handhaving

De meest algemene keuze die in het beslismodel is vervat betreft die tussen bestuurlijke en strafrechtelijke sanctionering. Over die keuze leert het onderzoek het volgende. Indien alleen bestuurlijk is gehandhaafd waar volgens het beslismodel (ook) een strafrechtelijke handhaving aangewezen was, is de kans op recidive relatief groot, zo blijkt uit de casus. In dit opzicht wordt het model ondersteund door gegevens uit de praktijk. Bestuurlijke handhaving werkt kennelijk minder preventief dan strafrechtelijke handhaving. Vrijwel alle gesprekspartners bij OM en bestuursorganen hebben de ‘corrigerende’ rol van het strafrecht benadrukt of bevestigd. Die wordt gezien als een tik op de vingers die bedrijven als onplezierig ervaren. Bestuurlijke handhaving heeft een dergelijke punitieve werking niet. ‘Het simpele feit dat iemand in uniform bij een bedrijf verschijnt, werkt vaak al beter dan een bezoek van de bestuurlijke handhaver’, aldus een respondent van een bestuursorgaan. ‘Het strafrecht heeft meer uitstraling’, aldus een officier van justitie. Ook wordt het bestuursrecht vaak te beschermend geacht. Een bestuurlijke handhaver:

‘Als een bedrijf zonder vergunning werkt en weigert te stoppen, dan volgt er eerst een bestuurlijke brief. Daarna vaak nog een vervolgbrief en daarna wordt een dwangmiddel aangezegd. Hiertegen kan het bedrijf bezwaar aantekenen en als men het daar niet mee eens is, gaat men door naar de Raad van State. Al die tijd kan het bedrijf gewoon doorgaan. Je kunt een bedrijf wel stilleggen, maar dan moet er wel

groot milieubelang zijn. Ik vind het bestuursrecht doorgeslagen in het beschermen van de belangen van een bedrijf. Doorpakken is daarom vaak moeilijk.'

Het beslismodel is restrictiever voor wat betreft de toepassing van strafrechtelijke sancties dan de *Aanwijzing handhaving milieurecht* van het OM. Het beslismodel neemt de *kenmerken* van de overtreding als uitgangspunt. Kan de overtreding ongedaan worden gemaakt of kunnen de gevolgen worden hersteld, dan is er geen reden voor strafrechtelijke handhaving – tenzij er sprake is van opzet, malafide bedrijven, milieuschade van betekenis of economisch voordeel. De Aanwijzing neemt vooral de *aard van de geschonden norm* als uitgangspunt. Bij overtreding van kernbepalingen dient altijd strafrechtelijk te worden gehandhaafd, en daarnaast ook in geval van opzet, malafide bedrijven, milieuschade van betekenis of economisch voordeel. Het beslismodel laat meer over aan bestuursrechtelijke handhaving. Daar moet wel bij worden aangetekend dat de *Aanwijzing* per 1 januari 2006 – op het moment dat het veldwerk voor dit onderzoek al in volle gang was – gewijzigd is. Er is onder meer aan toegevoegd dat ook niet strafrechtelijk hoeft te worden opgetreden indien sprake is 'van een overigens goed nalevende overtreder die onverwijld afdoende maatregelen heeft getroffen'. Door deze toevoeging is de overeenkomst tussen de Aanwijzing en ons beslismodel groter geworden. Een belangrijk verschil blijft overigens dat *Aanwijzing handhaving milieurecht* zich alleen richt op de vraag wanneer er wel of niet strafrechtelijk moet worden opgetreden. Het bevat geen afweging met betrekking tot bestuurlijke handhaving. Dit is wel het geval in ons beslismodel.

Bestuursrechtelijke handhaving, mits adequaat toegepast, bijvoorbeeld op grond van een handhavingsstrategie, is in veel gevallen voldoende om een overtreder weer op het rechte pad te brengen. Additionele strafvervolgning bij elke overtreding van een kernbepaling voegt dan niet zoveel toe aan de effectiviteit van de handhaving.⁵⁷ Ook de maatstaf 'opzet' (overtreding 'doelbewust begaan') in de Aanwijzing levert nauwelijks een beperking op voor strafrechtelijk optreden. Bij milieuovertredingen is al snel sprake van opzet. Voor een optimale effectiviteit van het strafrechtelijk sanctioneren is meer selectiviteit nodig.

De praktijk van de strafrechtelijke handhaving is veel selectiever dan de *Aanwijzing handhaving milieurecht* zou doen vermoeden. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van het OM blijkt dat er om allerlei redenen prioriteiten worden gesteld. Vooral de ernst van de overtreding en de kenmerken van de overtreder (malafide/bonafide, recidivist) zijn daarbij bepalend voor de vraag of een bedrijf vervolgd gaat worden.

57 Een belangrijk motief voor vergaande toepassing van het strafrecht is de generale preventie die ervan uit zou gaan. In dit onderzoek is het effect van generale preventie buiten beschouwing gebleven.

Daar staat tegenover dat uit het casusonderzoek blijkt dat nog lang niet in alle gevallen een toereikende strafrechtelijke sanctionering wordt toegepast. Met name het afromen van economisch voordeel en/of het opleggen van hogere boetes zou de effectiviteit van de handhaving aanzienlijk kunnen verhogen. Deze bevindingen worden in het aangepaste beslismodel verwerkt.

Toepassing bestuurlijke handhaving

Wat betreft de toepassing van het bestuurlijke instrumentarium wordt vaak gegrepen naar de dwangsom, terwijl bestuursdwang effectiever zou zijn. Dat is het geval indien er sprake is van milieuschade die hersteld zou moeten worden en indien de verdachte geen financiële middelen heeft om een dwangsom te voldoen. In tegenstelling tot wat men wellicht zou verwachten, blijken bedrijven met weinig middelen weinig geneigd te voorkomen dat de dwangsom betaald moet worden. De praktijk leert dat geldgebrek – zeker bij bedrijven met malafide trekjes – juist aanleiding is om zich niets van een dwangsom aan te trekken.

Uit de casus en de gesprekken met handhavers komt naar voren dat bestuursdwang in het algemeen afschrikwekkender is dan een dwangsom. Een handhaver heeft hiervoor een verklaring:

‘Bestuursdwang is effectiever dan een dwangsom. Een bedrijf vindt bestuursdwang confronterender, men wil geen vreemde mensen in het bedrijf. Ik had kort geleden nog een voorbeeld hiervan. Er moesten in een bedrijf duizenden kippen worden ontruimd. Het bedrijf deed het maar steeds niet, bleef maar weigeren ondanks diverse dwangsommen. Toen hebben we bestuursdwang aangezegd. Op een gegeven moment zijn wij toen begonnen met de ontruiming van eerst 200 kippen. De rest zouden we later doen. Dat bleek al niet meer nodig, want het bedrijf heeft direct zelf de rest gedaan, ondanks dat ze het eerder steeds maar niet deden. Ze willen het dan toch liever zelf doen dan dat anderen het doen.’

Uit oogpunt van effectiviteit van de handhaving zou er dan ook vaker bestuursdwang moeten worden aangezegd in plaats van een dwangsom. Dat geldt met name indien milieuschade hersteld moet worden of indien de overtreding daaruit bestaat dat het bedrijf een bepaalde *voorziening* niet op orde heeft. Gedragingen daarentegen laten zich met bestuursdwang moeilijk corrigeren.

Anders dan een dwangsom houdt (het effectueren van) bestuursdwang voor de betreffende bestuurlijke instantie een financieel risico in. Als de bestuurlijke instantie zelf een eind maakt aan een illegale situatie of milieuschade herstelt, kunnen de kosten verhaald worden op het bedrijf. Verhaal zal echter niet altijd (helemaal) mogelijk zijn, bijvoorbeeld omdat het bedrijf er de financiële middelen niet voor heeft. Om die reden is de

drempel om tot bestuursdwang over te gaan bij bestuursorganen vaak groot. Het financiële risico zou bij een bedrijf dat in zwaar weer verkeert, enigszins verlaagd kunnen worden door toepassing van het Besluit financiële zekerheidsstelling milieubeheer. Het bevoegd gezag kan bedrijven op grond hiervan verplichten borg te staan voor verwerkingskosten van opgeslagen materialen. Hiermee wordt voorkomen dat de overheid, na een eventueel faillissement van de onderneming, opdraait voor de verwerking ervan. Het Besluit is van toepassing voor bepaalde activiteiten, zoals opslag van gevaarlijke afvalstoffen, brandstoffen en andere bodemverontreinigende vloeistoffen. Een andere methode om de drempel voor de inzet van bestuursdwang te verlagen, is om de verbeurde dwangsommen te benutten voor de financiering van de maatregelen die voortvloeien uit bestuursdwang. Diverse gemeenten en provincies voorzien hier overigens al in door het instellen van een Fonds Bestuursdwang.

Over het instrument bestuursdwang zijn op grond van het voorgaande twee conclusies te trekken. In de eerste plaats is het een effectief instrument. In de tweede plaats is de toepassing gecompliceerd vanwege de financiële risico's die het met zich mee kan brengen. Het is om deze laatste reden niet reëel te verwachten dat bestuursorganen consequent bestuursdwang zullen toepassen waar nu een dwangsom wordt opgelegd. Wel zou bestuursdwang vaker kunnen worden toegepast in gevallen waarin de dwangsom niet het beoogde effect sorteert. Wil het een regulier handavingsinstrument worden, dan zullen bestuurlijke instanties de financiële voorwaarden moeten scheppen om de financiële risico's ervan op te (kunnen) vangen. Men zou daartoe bijvoorbeeld kunnen denken aan de vorming van een handavingsfonds dat onder meer wordt gevuld met de opbrengst van verbeurde dwangsommen.

Toepassing strafrecht

Niet alleen bestuursorganen, maar ook het Openbaar Ministerie heeft reparatoire middelen tot zijn beschikking als strafrechtelijk equivalent van bestuursdwang. Art. 8 sub c Wed stelt het OM bijvoorbeeld in staat tot 'het opleggen van de verplichting tot verrichting van hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, tenietdoening van hetgeen wederrechtelijk is verricht en prestaties tot goedmaken van een en ander, alles op kosten van veroordeelde'. In slechts 2 casus is van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. Deze mogelijkheid zou – meer dan nu in de praktijk gebeurt – kunnen dienen als een strafrechtelijk ultimum remedium in aanvulling op bestuursdwang. Het ontnemen van economisch voordeel is een krachtig instrument ter voorkoming van recidive en zou in meer gevallen moeten worden toegepast dan tot nu toe gebeurt.

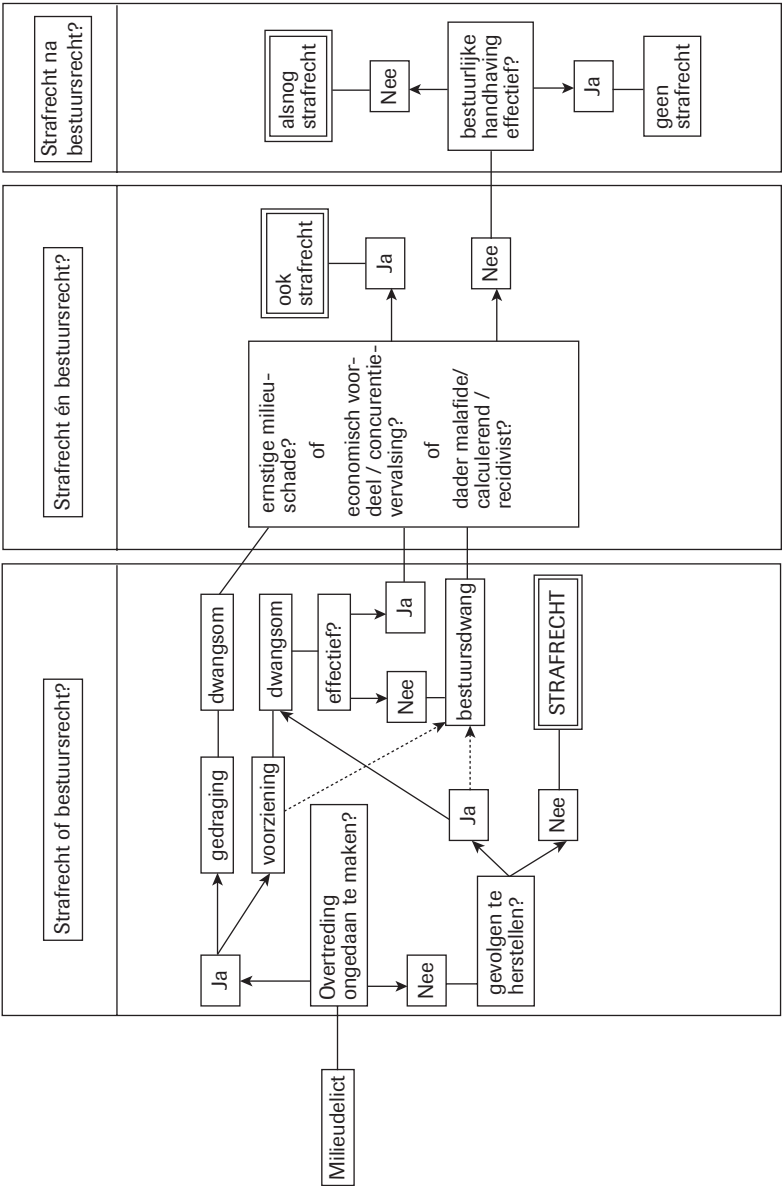
Beslismodel

Het beslismodel dat in hoofdstuk 4 is opgenomen (figuur 3), was gevormd op basis van een overzicht van de literatuur uit de afgelopen dertig jaar en relevante beleidsnota's. Op grond van de in het onderhavige hoofdstuk geschetste bevindingen uit de casus en de gesprekken, is gebleken dat het model enige aanscherping behoeft. Deze richt zich specifiek op twee aspecten. In de eerste plaats is het begrip 'bestuurlijke handhaving' te breed gebleken. De effectiviteit van dwangsom resp. bestuursdwang verschilt onderling te zeer om deze niet afzonderlijk in het schema te onderscheiden. In de tweede plaats wordt het strafrecht exclusiever toegepast. In gevallen dat er weinig milieuschade is en er geen sprake is van recidive of van een malafide of calculerend bedrijf, is de inzet van het strafrecht uit oogpunt van effectiviteit naar ons oordeel niet vereist. Ook dit is terug te vinden in het aangepaste beslismodel.

In het beslismodel handelt het om de inzet van (bestuurlijke) dwangmiddelen ten behoeve van *reactieve* handhaving. Met name de dwangsom kan ook preventief worden ingezet (mits is voldaan aan criteria die voortvloeien uit wet en jurisprudentie), om herhaling van hetzelfde delict in de toekomst te voorkomen. Om het model niet nodeloos ingewikkeld te maken, hebben we ervan afgezien dit in het beslismodel te verdisconteren.

Het beslismodel is afgebeeld in figuur 4. Het heeft de vorm van een stroomschema. De lezer dient bij de afweging welk handhavingsinstrumentarium toegepast zou moeten worden, links in het model te beginnen. Het model begint derhalve bij de vaststelling dat er sprake is van een milieudelict. Vervolgens worden via de pijlen de specifieke kenmerken van het delict in kwestie en de overtreder in de afweging betrokken. Een pijl betekent dat er een keuze moet worden gemaakt tussen twee alternatieven, bij een lijn zonder pijl is er maar één volgende stap mogelijk. In twee gevallen wordt een stippellijn weergegeven. Door deze stippellijn te volgen, wordt in feite een stap in het afwegingsproces overgeslagen. In beide gevallen wordt het mogelijke opleggen van een dwangsom als optie overgeslagen ten faveure van het toepassen van bestuursdwang. Voor die mogelijkheid kan worden gekozen als bepaalde omstandigheden daartoe nopen, bijvoorbeeld indien er sprake is van een zeer zware of spoedeisende zaak. Om de schematische weergave niet extra gecompliceerd te maken, is ervoor gekozen deze factoren niet in het schema op te nemen.

Figuur 4 Aangescherpt beslismodel



De toepassing van het beslismodel levert niet zonder meer effectieve handhaving op. Het geeft 'slechts' aan wanneer en onder welke omstandigheden welke handhavingsinstrumentarium ingezet zou moeten worden. Er zijn diverse randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om het beslismodel optimaal tot zijn recht te laten komen. Zo blijkt een snelle veroordeling (binnen drie maanden) een succesfactor te zijn bij strafrechtelijke sanctionering. De lik-op-stukaanpak die het OM voor ogen zou staan, wordt nog te weinig toegepast in gevallen waarin deze een grote bijdrage zou leveren aan effectieve handhaving.

Daarnaast blijkt de onderlinge samenwerking tussen de handhavingsinstanties een succesfactor te zijn – of beter gezegd, het ontbreken van samenwerking blijkt een faalfactor. In weinig van de effectief gehandhaafde casus was sprake van inhoudelijke samenwerking, terwijl in een aantal moeilijke casus (malafide, notoire recidiverende bedrijven) die succesvol zijn gehandhaafd, juist wel intensief is samengewerkt. Juist ook in die gevallen waarin het beslismodel een samenwerking indiceert, blijft zij te vaak achterwege. Dit past in het algemene beeld dat door de interviews en de analyse van de casus werd opgeroepen. De keuze wie in welk geval handhavend zal optreden, komt op tamelijk willekeurige wijze tot stand. Afstemming over gezamenlijke 'handhaving op maat', inhoudelijke samenwerking en casusgericht overleg vinden doorgaans op z'n best plaats in zware zaken, bij aanhoudende recidive of apert malafide bedrijven. Het bestuursorgaan en het Openbaar Ministerie handhaven elk binnen hun eigen verantwoordelijkheid en voelen zich daarbij niet afhankelijk van of gebonden aan de eventuele handhaving door de andere instantie. Als een mix de meest voor de hand liggende wijze van handhaven is, zijn daarvoor beide handhavende organisaties nodig. Gecombineerde handhaving houdt meer in dan dat twee instanties in dezelfde zaak handhavend optreden. Bij een gezamenlijke aanpak zou het resultaat meer moeten zijn dan de som der delen. Dat is alleen het geval als er inhoudelijk wordt samengewerkt. Gebeurt dat niet, dan kan dit betekenen dat handhaving ook bij een conforme toepassing van het beslismodel, niet effectief zal blijken te zijn.

Summary

Enforcement of environment law: comparing criminal prosecution and administrative sanctioning in The Netherlands

Environmental policy and the subsequent legal instruments developed in The Netherlands during the second half of the twentieth century. At first, enforcement was aimed at promoting compliance. Through counseling and persuasion, local environmental inspectors hoped the offender would comply to the provisions. Enforcement through the sanctioning of offences was only gradually brought about. Sanctioning of offences through the punishment of deviant behaviour was rarely the case. Ever since the origin of environmental regulation in The Netherlands during the 1970s, enforcement of those rules has basically been a matter of civil authorities applying administrative tools and sanctions. Even though transgression of the rules in many cases constitutes a criminal offense as well as an administrative wrongdoing, criminal prosecution hardly ever is brought to bear in rank of the mill cases. Only flagrant criminal behaviour, for instance fraud in the area of waste disposal, has been a regular object of public prosecution.

Enforcement-officers can choose between the two possible ways of sanctioning, but also a combination of criminal prosecution and administrative sanctioning is possible. Such a combination is not self-evident and sometimes even problematic.

In this study, the central question is which enforcement instrument is most effective in what situation, when tackling environmental offences. The research conducted to answer this question knows one crucial precondition. In theory a variety of explanations is available to substantiate a certain amount of effectiveness of environmental enforcement. Consider efforts on the field of information, the type of the offender, the risk of being caught, the swiftness of the undertaken action, market incentives etc. The research conducted for this study concentrates on only one explanatory pattern for the effectiveness of enforcement: explanations related to the applied *enforcement instrument*.

But, what is effective environmental enforcement? Effectiveness is a characteristic of a certain means. Defining effectiveness requires the determination of the contribution of this means to the achievement a certain goal. What is the goal of enforcement of environmental provisions? Protection of the environment, one is inclined to say. Clearly this is the ultimate goal of environmental protection. The road to this goal takes a long haul and is full of obstacles. Intermediate goals that can be distinguished are prevention (general and specific), termination of the offence, restoration of the harmful effects, the promotion of compliance after an offence, compensation for damage done and punishment of the offender.

How higher one reaches in the flow chart, the more abstract the goals tend to be. The lower one aims, the more measurable the goals will be. Of course, when conducting a research on the functioning of environment law, one wants to know to which degree the environment profits from enforcement. But in an analysis of specific cases, this question is simply not answerable. That is why we choose for the selection of measurable and operational intermediate goals when determining the effectiveness of environmental enforcement. In the research four measurable intermediate goals are selected:

- is the offence terminated?
- are harmful effects of the offence restored?
- did offenders reiterate e.g. did the Prosecutors Office or the administrative authorities repeat enforcement efforts?
- can transformation of the behaviour of the offender be determined (compliance)?

In the research project we tried to determine the effectiveness of the enforcement of environmental provisions in 58 cases. In these cases enforcement is conducted in three different modes: criminal prosecution (11), administrative sanctioning (12) and through a mix of both type of instruments (35). The selected cases vary in several ways. Their complexity varies, different authorities are competent and the provisions concerned relate to various domains of environmental protection (storage of firework, storage of dangerous materials, pollution and agricultural sector).

In all selected cases the offence was – when possible – terminated. The offender behaves in accordance with the standards. In this respect environmental enforcement is effective. The other standards for effective enforcement were not attained. In 18 out of 58 (31%) cases sanctioning is not (entirely) effective. Criminal prosecution is effective in 10 out of 11 cases, administrative sanctioning is effective in 8 out of 14 cases and the combination of the two enforcement instruments is effective in 22 out of 33 cases. This can be seen as an indication that criminal enforcement – when chosen to apply – succeeds in reaching a relatively high score on effectiveness. Of course this does not mean that criminal enforcement always is more effective as administrative enforcement.

Of course situations in practice always contain combinations of several features. For the choice of a certain instrument to be effective, a careful and thorough judgement of all the features is necessary. This leads to a decision-making model that contains the reflection of the assumptions that can be made in this respect in a flow chart. The decision-making model can be seen as a hypothesis on the effectiveness of criminal law and administrative law in the enforcement of environmental law.

How does this decision-making model work out in our selected cases? In 18 out of 58 cases enforcement is not (wholly) effective. When our decision-making model would be a perfect predictor in these cases another enforcement instrument would be applied than indicated by the model. However, this is not the case. In 45 cases the decision-making model indicates a mix of criminal and administrative enforcement. In 14 of these cases enforcement was conducted in another way: 4 times only criminal punishment, 10 times only administrative sanctioning. In 6 cases the model indicates criminal prosecution; only in 1 case instead of this a mix of enforcement instruments was applied. Finally, in 7 cases the model indicated administrative sanctioning. In 4 cases the enforcement deviated; twice criminal prosecution was applied, twice a mix of instruments was chosen. In two third of the cases the expected enforcement instruments indeed were applied. Most deviations are that only administrative sanctioning has taken place, while the model indicated the choice of a mix. Especially in those cases the biggest percentage of ineffective sanctioning is the result: in half of these cases the offence was repeated. The administrative authority only succeeds in a temporary transformation of behaviour; criminal prosecution could have prevented recurrence of the offence.

Criminal prosecution, however, can not *guarantee* the prevention of recurrence. At least two factors seem to influence the eventual effectiveness of criminal prosecution and prevention of recurrence. Firstly, low penalties (to discharge the offender of liability to conviction) in many cases (for instance if mala fide behaviour is the case) have low or zero preventive effect. Especially if the offence brings about an economical advantage that is not compensated for. In 4 of the analysed cases this seemed to be the case.

Secondly, the long interval of time between the moment the offence was committed and the conviction seems to take away the preventive effect of criminal prosecution. The Public Prosecutor's Office aims at a tit-for-tat strategy, but does not always succeed in this. In 4 of our cases, the limited effectiveness can be explained by this.

The third explanation for the limited effectiveness in the cases is the deficient implementation of enforcement by administrative authorities. Especially when the authority itself should take physical measures (for instance the removal of waste), it eventually risks the financial responsibility for the decontamination, rather than the polluter. The interviews support this explanation. In one case this seemed to be the decisive argument.

The fourth factor explaining the limited effectiveness of enforcement is the lack of cooperation between the Public Prosecutor's Office and administrative authorities. In only 3 out of the total of 58 cases, both partners did indeed coordinate their policies. In all of the other cases, no joint policy was developed. Sometimes not even information was

shared. In one case the attempt to follow the same strategy seemed to work counterproductive. The limited cooperation between the partners in enforcement can be connected to our observation that the chosen method of enforcement in practice does not correspond to the method prescribed by our decision-making model.

Our cases state that if only administrative sanctioning takes place, while the model indicates (also) criminal prosecution, the chances of reiteration are high. Compared to criminal prosecution, administrative sanctioning clearly has a lower preventive effect. The casestudy shows on the other hand that criminal prosecution is not always conducted in a proper way. When economic advantages would be taken away and higher penalties would be issued, the effectiveness of criminal punishment would probably be considerable higher.

The applied administrative sanctions are mostly penalties, while physical measures would probably be more effective. That is the case when environmental damage should be restored, but the offender does not have the necessary financial means to do so, or to pay for the administrative penalty. Contrary to what one perhaps would expect, companies with only limited recourses are not inclined to undertake actions to prevent the administrative penalty. Practice shows that lack of financial resources – certainly with companies with mala fide behaviour – explains predominantly passive behaviour of offenders. The case studies and interviews with enforcement officers show that physical measures taken by administrative authorities tend to work much more deterrent than administrative penalties.

Not only administrative authorities, but also the Public Prosecutor's Office has instruments to its avail which can be used to repair the consequences of environmental offences (article 8 sub c Economical Offences Act). However, in none of the cases one of this instruments was used.

As was argued, a swift conviction (within three months) seems to contribute to more effective criminal punishment. But the tit-for-tat approach of the Public Prosecutor's Office is underused in those cases where it could have contributed to effective enforcement. Next to that, taking away the economic advantages of environmental offences would be a powerful instrument in relation to the prevention of offences, which could be used in more instances than observed.

Cooperation between different enforcement officers can contribute to effectiveness of enforcement. Or, put in other words, the observed lack of cooperation explains the ineffectiveness of enforcement in the cases studied. In several complicated cases (mala fide, notorious repeated offenders), where enforcement was successful, indeed cooperation was intensive. On the other hand, in the cases where the decision-making

model prescribes cooperation, a joint approach seemed to be absent. This fits into the general description, made upon the interviews en the case-analysis. Choices who, in which case is responsible for enforcement are made on an arbitrarily basis. Cooperation on a joint approach, reciprocal consultation and assessment of individual cases are usually to be found in the more complex cases, where offences are repeated or companies are mala fide. Administrative authorities and the Public Prosecutor's Office are commonly engaged in enforcement within their own responsibility. They do not feel dependent on each other, nor are they legally bound by enforcement activities of one another. If a combination of enforcement instruments is the most obvious enforcement strategy, both the administrative authority and the Public Prosecutor's Office must act. But combined enforcement is more than two organizations acting in the same case. A joint approach should result in more than the sum of both parts. That will only be the case if both the Public Prosecutors agency and the administrative authority are engaged in substantial cooperation.

Literatuur

Aalders 1985

M.V.C. Aalders, 'De zwakste schakel in de reguleringsketen', in: *Handhaving milieubeleid. Verslag van een studiedag*, Rijswijk: oktober 1985

Aalders & Van Grieken (red.) 1996

M.V.C. Aalders & D. van Grieken (red.), *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1996

Van den Berg & Waelen 1991

E.A.I.M. van den Berg & W. Waelen, *Politie en milieuhandhaving*, Arnhem: Gouda Quint 1991

Blomberg & Michiels 1997

A.B. Blomberg & F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met effect*, 's-Gravenhage: VUGA 1997

Bosker 1996

O.J. Bosker, *Snelrecht: de generaal en speciaal preventieve effecten van sneller straffen*, Groningen: eigen beheer 1996

Bröring 2005

H.E. Bröring, *Over de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke boete*, Groningen: 14 juni 2005 (oratie)

Van de Bunt 1989

H.G. van de Bunt, 'Bestuurlijke verwachtingen en ervaringen omtrent de strafrechtelijke handhaving van milieurecht', in: H.G. van de Bunt, O.C.W. van der Veen & P. Verfaille, *Strafrechtelijke handhaving van Milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, pp. 12, 13

Van de Bunt, Van der Veen & Verfaille 1989

H.G. van de Bunt, O.C.W. van der Veen & P. Verfaille, *Strafrechtelijke handhaving van Milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989

Castelein, De Jong, De Ridder, Schilstra & Lambers 1998

A. Castelein, P.O. de Jong, J. de Ridder, A.J. Schilstra & C. Lambers, *Meer dan de som der delen? Een onderzoek naar de aard van de afwegingen bij de opstelling van milieuvergunningen*, Den Haag: VROM 1998

College van procureurs-generaal 1999

College van procureurs-generaal, *Aanwijzing handhaving milieurecht*, Den Haag: 1999

DHV Milieu en Infrastructuur 2002

DHV Milieu en Infrastructuur, *OM-strategie milieuhandhaving*, 's-Gravenhage: WODC 2002

Faure 1996

M.G. Faure, 'Handhaving van het milieurecht in België', in: M.V.C. Aalders & D. van Grieken (red.), *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1996, p. 35

Kamerstukken

Kamerstukken II 1977-1978, 14 315, nrs. 3-4, p. 14-16

Kamerstukken II 1980-1981, 16 805, nr. 2, p. 12

Kamerstukken II 1989-1990, 21 137, nr. 20-21

Kamerstukken II 1990-1991, 22 045, nr. 1-2

Kamerstukken II 1993-1994, 23 560, nr. 2

Kuypers 1980

G. Kuypers, *Beginselen van Beleidsontwikkeling*, Muiderberg: Coutinho 1980

Landelijk Overleg Milieuhandhaving 2004

Landelijk Overleg Milieuhandhaving, *Landelijke strategie milieuhandhaving. Sanctiestrategie als bedoeld in criterium 2.3. van de Professionalisering van de Milieuhandhaving*, Den Haag: 2004

Openbaar Ministerie 1994

Openbaar Ministerie, *Leidraad Milieu. Leidraad voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht*, Den Haag: 1994

Van de Peppel & Herweijer 2002

R.A. van de Peppel & M. Herweijer, *Zorgplicht voor de handhaving van milieurecht*, Den Haag: Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) 2002/7

Punt, Samson-Geerlings & Waling 1993

B.C. Punt, H.W. Samson-Geerlings & W. Waling, *Het milieustrafrecht nader beschouwd. Verslag van de achtendertigste ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993

Punt 1993

B.C. Punt, 'Mogelijkheden en beperkingen van het milieustrafrecht; een visie van een rechter', in: B.C. Punt, H.W. Samson-Geerlings & W. Waling, *Het milieustrafrecht nader beschouwd. Verslag van de achtendertigste ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993, p. 35

Sorgdrager 1996

W. Sorgdrager, 'De organisatie van de handhaving', in: Aalders (red.) e.v.a., *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het milieurecht. Inleidingen op en verslag van een studiedag georganiseerd door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam*, Zwolle: 1996, p. 1

Verfaillie 1989

Verfaillie, 'Inleiding', in: H.G. van de Bunt, O.C.W. van der Veen & P. Verfaillie, *Strafrechtelijke handhaving van Milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 14

VROM Inspectie 2006

VROM Inspectie, *Compliance Assistance, de praktijk in 2005*, informatiebrochure, uitgave 2006

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1988

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rechtshandhaving*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1988

Bijlage 1

Samenstelling van het onderzoeksteam

Het onderzoek is uitgevoerd door de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en Pro Facto, bureau voor bestuurskundig onderzoek en juridisch advies.

Projectleiders	prof.dr. J. de Ridder dr. H.B. Winter
Senior onderzoeker	mr. N. Struiksma
Onderzoeksondersteuning	mr. A. Middelkamp
Adviseurs	dr. J. van der Knoop (DECIDE) mr. L. Bomhof

Het onderzoeksrapport is te bestellen bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen (050 – 363 56 74).

Bijlage 2

Samenstelling van de begeleidingscommissie

Voorzitter

prof.dr. J.Th.A. Bressers

Universiteit Twente

Leden

mr. G.A. Biezeveld

drs. M.L. Hagen

dr. H.C.J. van der Veen

drs. P.J. van Zanten

Functioneel Parket, Openbaar Ministerie
projectbureau Handhaven op Niveau,
ministerie van Justitie

WODC, ministerie van Justitie; namens
opdrachtgever
provincie Overijssel

Bijlage 3

Protocol analyse milieudossiers

Naam	
Casusnummers	
Status	
Aard delict	
Grondslag (wet)	
Bevoegd gezag	
Rechtsgebied	
Inhoudelijke samenwerking?	
Complexiteit	
Ernst (milieuschade) / risico	
Laatste stap bestuurlijk (indien van toepassing)	
Laatste stap strafrechtelijk (indien van toepassing)	
Transactievoorstel?	
Uitkomst strafrechtelijk (toelichting)	
Uitkomst bestuurlijk (toelichting)	
Hoogte opgelegde dwangsom	
Bijkomende straffen Wed?	
Overtreding beëindigd / ongedaan gemaakt?	
Beroep ingesteld?	
Grootte onderneming	
Malafide/bonafide	
Recidivist?	
Na onderhavige overtreding nog weer opnieuw in de fout?	
Overige opmerkingen en relevante aspecten	

Bijlage 4

Deelnemers en stellingen

expert meeting

Aan de op 19 oktober 2005 gehouden expert meeting werd deelgenomen door de volgende personen:

G.A. Biezeveld	Openbaar Ministerie
A.R. Hartmann	vakgroep Strafrecht, Erasmus Universiteit
L. Pit	oud-burgemeester Loppersum
D.W. Steenhuis	Openbaar Ministerie
R. Turksema	Algemene Rekenkamer
mw. S.M.A. Twickler	Wetterskip Fryslân
mw. J. Verweij	OPTA
R. Vossen	Expertisecentrum Rechtshandhaving

De volgende stellingen zijn aan de orde gesteld. Deze stellingen gaven niet noodzakelijkerwijs het oordeel van de onderzoekers weer.

Doelboom en maatstaven

Stelling 1

Handhavingsactiviteiten hebben slechts een beperkte invloed op de bescherming van de ecologische rechtsgoederen.

Stelling 2

Normconform gedrag ontstaat vooral door (het dreigen met) strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties.

Stelling 3

Het nalevingspercentage is een bruikbare maatstaf voor de effectiviteit van milieuhandhaving.

Stelling 4

Het sanctioneringspercentage zegt weinig over de effectiviteit van handhaving.

Strafrecht of bestuursrecht?

Stelling 5

Voorkomen is beter dan genezen. Daarom is strafrechtelijke handhaving, gezien de meer preventieve werking die ervan uitgaat, effectiever dan bestuurlijke handhaving.

Stelling 6

De meest effectieve handhaving van milieudelicten is een mix van strafrechtelijke en bestuurlijke handhaving. Handhaving moet daarom altijd door het bestuur en het OM gezamenlijk gebeuren.

Stelling 7

De bescherming van de ecologische rechtsgoederen is meer gebaat bij de compliance-stijl van het bestuur dan bij de command & control-stijl van het OM.

Stelling 8

De betekenis van de strafrechtelijke handhaving bij milieudelicten is vooral die van stok achter de deur van bestuurlijke handhaving. Strafrechtelijke handhaving is daarmee aanvullend aan bestuurlijke handhaving.

Stelling 9

Er is geen sprake van generale preventie als een opgelegde dwangsom niet wordt geïnd.

Stelling 10

Voor generale preventie is strafrechtelijke handhaving onontbeerlijk.

Stelling 11

De door het OM gehanteerde kernbepalingen bij de handhaving van milieudelicten zijn te weinig selectief om effectief te zijn.

Stelling 12

De vergelijkende effectiviteit van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving hangt af van de aard van de zaak.

WODC-rapporten

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC wordt een beperkte oplage van de rapporten kosteloos verspreid onder functionarissen, werkgroepen en instellingen binnen en buiten het ministerie van Justitie. Dit gebeurt aan de hand van een verzendlijst die afhankelijk van het onderwerp van het rapport opgesteld wordt. De rapporten in de reeks Onderzoek en beleid (O&B) worden uitgegeven door Boom Juridische uitgevers en zijn voor belangstellenden die niet voor een kosteloos rapport in aanmerking komen, te bestellen bij Boom distributiecentrum, postbus 400, 7940 AK Meppel, tel.: 0522-23 75 55, via e-mail: bdc@bdc.boom.nl.

Een complete lijst van de WODC-rapporten is te vinden op de WODC-site (www.wodc.nl). Daar zijn ook de uitgebreide samenvattingen te vinden van alle vanaf 1997 verschenen WODC-rapporten. Volledige teksten van de rapporten (vanaf 1999) zullen met terugwerkende kracht op de WODC-site beschikbaar komen. Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de in 2002, 2003, 2004 en 2005 verschenen rapporten.

Kamphorst, P.A., G.J. Terlouw

Van vast naar mobiel; een evaluatie van het experiment met elektronisch huisarrest voor minderjarigen als modaliteit voor de voorlopige hechtenis
2002, O&B 195

Moolenaar, D.E.G., F.P. van Tulder, G.L.A.M. Huijbregts, W. van der Heide

Prognose van de sanctiecapaciteit tot en met 2006
2002, O&B 196

Bokhorst, R.J., C.H. de Kogel, C.F.M. van der Meij

Evaluatie van de Wet BOB; fase 1: de eerste praktijkervaringen met de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden
2002, O&B 197

Kleemans, E.R., M.E.I. Bienen, H.G. van de Bunt m.m.v.

R.F. Kouwenberg, G. Paulides, J. Barendsen

Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de WODC-monitor
2002, O&B 198

Voert, M. ter, J. Kuppens

Schijn van partijdigheid rechters
2002, O&B 199

Daalder, A.L.

Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001
2002, O&B 200

Klijn, A.

Naamrecht
2002, O&B 201

Kruissink, M., C. Verwers

Jeugdreclassering in de praktijk
2002, O&B 202

Eshuis, R.J.J.

Van rechtbank naar kanton; evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999

2002, O&B 203

Meijer, R.F., M. Grapendaal, M.M.J. van Ooyen, B.S.J. Wartna,

M. Brouwers, A.A.M. Essers

Geregistreeerde drugcriminaliteit in cijfers; achtergrondstudie bij het Justitieonderdeel van de Nationale Drugmonitor: Jaarbericht 2002

2003, O&B 204

Tak, P.J.J.

The Dutch criminal justice system; organization and operation – second revised edition

2003, O&B 205

Kromhout, M., M. van San

Schimmige werelden; nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit

2003, O&B 206

Kogel, C.H. de, C. Verwers

De longstay afdeling van Veldzicht; een evaluatie

2003, O&B 207

Moolenaar, D.E.G., G.L.A.M. Huijbregts

Sanctiecapaciteit 2007; een beleidsneutrale prognose

2003, O&B 208

Eshuis, R.J.J.

Claims bij de rechtbank

2003, O&B 209

Combrink-Kuiters, L., E. Niemeyer, M. ter Voert m.m.v. N. Dijkhoff,

M. van Gammeren-Zoetewij, J. Kuppens

Ruimte voor Mediation

2003, O&B 210

Heide, W. van der, A.Th.J. Eggen (red.)

Criminaliteit en rechtshandhaving 2001; Ontwikkelingen en samenhangen

2003, O&B 211

European Sourcebook

European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2003

2003, O&B 212

Smit, P.R., F.P. van Tulder, R.F. Meijer, P.P.J. Groen

Het ophelderingspercentage nader beschouwd

2003, O&B 213

Dijksterhuis, B.M., M.J.G. Jacobs, W.M. de Jongste

De competentiegrens van enkelvoudige kamers in strafzaken

2003, O&B 214

Bunt, H.G. van de, C.R.A. van der Schroot

Prevention of Organised Crime

2003, O&B 215

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar

Bekenden van Justitie

2004, O&B 216

Moolenaar, D.E.G., P.P.J. Groen, A.G. Mein, B.S.J. Wartna, M. Blom

Wegenverkeerswet 1994

2004, O&B 217

Faber, W., A.A.A. van Nunen

Uit onverdachte bron

2004, O&B 218

Velthoven, B.C.J. van, M.J. ter Voert m.m.v. M. van Gammeren-Zoetewij

Geschilbeslechtsingsdelta 2003; Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers

2004, O&B 219

Leuw E., R.V. Bijl, A. Daalder

Pedoseksuele delinquentie; Een onderzoek naar prevalentie, toedracht en strafrechtelijke interventies

2004, O&B 220

Leertouwer, E.C., G.L.A.M. Huijbregts

Sanctiecapaciteit 2008

2004, O&B 221

Beijer, A., R.J. Bokhorst, M. Boone, C.H. Brants, J.M.W. Lindeman

De wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eindevaluatie

2004, O&B 222

Moors, J.A., M.Y.W. von Bergh, S. Bogaerts, J.W.M.W. van Poppel,

A.M. van Kalmthout

Kiezen voor delen?

2004, O&B 223

Adriaanse, J.A.A., N.J.H. Huls, J.G. Kuijl, P. Vos

Informele reorganisatie in het perspectief van surseance van betaling, WSNP en faillissement

2004, O&B 224

Jong, P.O. de, M. Herweijer

Alle regels tellen

2004, O&B 225

Kogel, C.H. de, C. Verwers, V.E. den Hartogh

'Blijvend delictgevaarlijk' – empirische schattingen en conceptuele verheldering

2004, O&B 226

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, M. Blom

Recidive 1997; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders

2005, O&B 227

Wartna, B.S.J., N. Tollenaar, A.A.M. Essers

Door na de gevangenis; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden

2005, O&B 228

Wartna, B.S.J., S. el Harbachi, A.M. van der Laan

Jong vast; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen

2005, O&B 229

Wartna, B.S.J., S. el Harbachi, L.M. van der Knaap

Buiten behandeling; Een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden

2005, O&B 230

Lünnemann, K.D., M.Y. Bruinsma

Geweld binnen en buiten; Aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland

2005, O&B 231

Erp, J.G. van, M.D. van Ewijk

Werklast bestuurlijke boete; Determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging

2005, O&B 232

Broeksteeg, J.L.W., E.M.J. Hardy, S. Klosse, M.G.W.M. Peeters,

L.F.M. Verhey

Zicht op wetgevingskwaliteit; Onderzoek naar de wetgevingsadvisering van de Raad van State

2005, O&B 233

Gritter, E., G. Knigge, N.J.M. Kwakman

De WED op de helling; Een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de economische delicten te herzien

2005, O&B 234

Rovers, G.B., E. de Vries Robbé

Interne criminaliteit in de logistieke sector

2005, O&B 235

Kogel, G.H. de, V.E. den Hartogh

Contraire beëindiging van de TBS-maatregel; Aantal, aard en verband met recidive

2005, O&B 236

Eggen, A.Th.J., W. van der Heide

Criminaliteit en rechtshandhaving 2004; Ontwikkelingen en samenhangen

2006, O&B 237

Bruin, D.E. de, C.J.M. Meijerman, F.R.J. Leenders, R.V. Braam

Verslinderd aan meer dan een spel; Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland

2006, O&B 238

Knaap, L.M. van der, L.T.J. Nijssen, S. Bogaerts

Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein

2006, O&B 239 (239a, Violence Defied?)

Kogel, C.H. de, M.H. Nagtegaal, E. Neven, G. Vervaeke

Gewelddadige delinquenten met een psychische stoornis

2006, O&B 240

Martin Killias, Marcelo Fernando Aebi, Kauko Aromaa, Bruno Aubusson de Cavarlay, Gordon Barclay, Beata Gruszczyńska, Hanns von Hofer, Vasilika Hysi, Jörg - Martin Jehle, Paul Smit, Cynthia Tavares

European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics
2006, O&B 241

Faure, M.M.G., C.A.R. Moerland

Griffierechten. Een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie
2006, O&B 242

Sikkel, D., P.G.M. van der Heijden, G. van Gils

Methoden voor omvangschattingen van verborgen populaties, met name illegalen
2006, O&B 243

Ferwerda, H.B., I.M.G.G. van Leiden, N.A.M. Arts, A.R. Hauber

Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven
2006, O&B 244

Laan, A.M. van der, M. Blom

Jeugddelinquentie: risico's en bescherming. Bevindingen uit de WODC Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005
2006, O&B 245

Poot, C.J. de, E.W. Kruisbergen

Kringen rond de dader. Grootschalig DNA-onderzoek als instrument in de opsporing
2006, O&B 246

Ewijk, M.D. van, M.J. ter Voert

Trendrapportage Gerechtsdeurwaarders 2006. Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening
2006, O&B 247

Sackers, H.J.B., B.A.M. van Stokkom, J.-P. Wils

Godslastering, discriminerende uitingen wegens godsdienst en haat-uitingen. Een inventariserende studie
2007, O&B 248

Daalder, A.L.,

Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod
2007, O&B 249

R.P.W. Jennissen (red.), J. Oudhof (red.),

Ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van allochtonen
2007, O&B 250

D. van de Mheen (red.), P. Gruter (red.),

Helingpraktijken onder de loep. Impressies van helingcircuits in Nederland
2007, O&B 251

H.G. van de Bunt, E.R. Kleemans,

Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit
2007, O&B 252

N. Struiksma, J. de Ridder, H.B. Winter

De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving
2007, O&B 253